

Órganos superiores y directivos y la organización del Ayuntamiento de Madrid

1. Introducción.
2. Objeto del Reglamento orgánico del gobierno y de la administración del Ayuntamiento de Madrid.
3. La potestad de autoorganización municipal.
4. El ROGA establece un marco normativo general del gobierno y de la administración del Ayuntamiento de Madrid.
5. Órganos de gobierno: el Alcalde y la Junta de Gobierno.
6. Administración del Ayuntamiento de Madrid.
 - 6.1. La organización central.
 - 6.1.1. Órganos superiores.
 - 6.1.1.1. Los tenientes de alcalde.
 - 6.1.1.2. Los concejales y consejeros con responsabilidades de gobierno.
 - 6.1.2. Órganos directivos.
 - 6.1.2.1. Órganos directivos de existencia necesaria.
 - 6.1.2.1.1. Órgano de apoyo al Concejal Secretario de la Junta de Gobierno local.
 - 6.1.2.1.2. La Intervención General.
 - 6.1.2.2. Órganos directivos facultativos.
 - 6.1.2.3. Nombramiento de los órganos directivos.
 - 6.1.2.4. Estatuto jurídico de los órganos directivos.
 - 6.1.2.5. Los coordinadores generales.
 - 6.1.2.6. Las secretarías generales técnicas.
 - 6.1.2.7. Las direcciones generales.
 - 6.1.2.8. Otros posibles órganos directivos.

Cayetano Prieto Romero
*Director general de Organización y Régimen
Jurídico del Ayuntamiento de Madrid*

1. Introducción

El Reglamento orgánico del gobierno y de la administración del Ayuntamiento de Madrid (en adelante, ROGA) fue aprobado por el Pleno en su sesión del día 31 de mayo de 2004 y publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* el día 23 de junio de 2004 –entró en vigor el día 24 de junio del mismo año.

El presente trabajo tiene por objeto el análisis de determinados aspectos de la regulación del gobierno y de la administración contenidos en esa norma. En concreto, se analizarán algunas cuestiones generales para posteriormente abordar el estudio de la organización política y administrativa del Ayuntamiento de Madrid –no es objeto de este trabajo el análisis de algunos órganos que merecen un tratamiento singular; es el caso de la Asesoría Jurídica, de los distritos y de los organismos públicos.

Con la aprobación del ROGA, junto con el Reglamento orgánico del Pleno y el Reglamento orgánico de participación ciudadana aprobados por el Pleno en la misma fecha, el Ayuntamiento de Madrid vino a establecer, en el plazo establecido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (en adelante, LMGL), el marco normativo general del Ayuntamiento de Madrid adaptado a las disposiciones de modernización contenidas en esa Ley estatal. En ese mismo plazo se adaptaron también los estatutos de los organismos autónomos a las disposiciones de esa misma Ley. Posteriormente, se ha aprobado otro importante conjunto de normas: Reglamento orgánico del Tribunal Económico-Administrativo de Madrid, Reglamento orgánico de los distritos, Reglamento orgánico del Consejo Director de la Ciudad, los estatutos de la Agencia Tributaria de Madrid, etcétera.

De esta forma, el Ayuntamiento de Madrid se ha dotado de un nuevo marco jurídico que viene a constituir un avance importante en la modernización del gobierno de la ciudad, lo que le permitirá realizar una actuación más eficaz. Por otra parte, este proceso de cambio acaba de iniciarse y aún quedan muchas medidas pendientes de desarrollo y ejecución tendentes a mejorar la eficacia de la acción administrativa y la satisfacción de las demandas ciudadanas. No obstante, se ha hecho un importante esfuerzo por redefinir y modernizar tanto el marco legal como la configuración de la organización del Ayuntamiento.

El ROGA define de forma completa en una única norma todo el sistema organizativo del Ayuntamiento estructurado, como luego se verá, en tres niveles: central, territorial e institucional, y además racionaliza y ordena la estructura de los servicios municipales.

En el presente trabajo analizaremos, en primer lugar, determinados aspectos generales que estimamos de interés en relación con la materia organizativa; y, en

segundo lugar, se procederá al estudio de la nueva organización política y administrativa del Ayuntamiento de Madrid.

2. Objeto del Reglamento orgánico del gobierno y de la administración del Ayuntamiento de Madrid

El Reglamento orgánico del gobierno y de la administración del Ayuntamiento de Madrid tiene por objeto la regulación de los órganos de gobierno, así como el marco general de organización administrativa. Por ello, quedan excluidos de su ámbito el Pleno y los distritos, aunque de estos últimos se regula su organización administrativa.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LRBRL), reserva la regulación de determinadas materias a normas de carácter orgánico; así, en el artículo 123.1.c) se concretan dichas materias, y entre éstas se encuentra:

“La determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, entendiéndose por tales las 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 u órganos similares integradas en la misma área de gobierno, y de la gestión de los servicios comunes de éstas u otras funciones análogas y las direcciones generales u órganos similares que culminen la organización administrativa, sin perjuicio de las atribuciones del Alcalde para determinar el número de cada uno de tales órganos y establecer niveles complementarios inferiores.”

De este precepto se deduce que la estructura general de la organización administrativa debe regularse en una norma orgánica, en concreto, la referente a la determinación de los niveles esenciales de la organización constituidos por las grandes áreas de gobierno, los coordinadores generales y las direcciones generales. Es decir, no toda la organización administrativa municipal queda reservada a la regulación mediante norma orgánica, sólo una parte.

Se deduce, además, que la regulación que pueda hacerse por el Ayuntamiento, al amparo de su potestad de autoorganización, de sus órganos principales de gobierno, Alcalde y Junta de Gobierno, no aparece expresamente reservada a normas orgánicas en la LRBRL. Otras materias de carácter organizativo tampoco lo están, por ejemplo, la regulación de la organización instrumental constituida por los organismos públicos, que viene a constituir una parte importante del sector público municipal.

A la hora de dar contenido a la norma orgánica reguladora de la organización del gobierno y de la administración municipal, se consideró que esas materias, aun cuando no estuvieran reservadas de forma expresa a

normas orgánicas, debían incluirse en dicha regulación a fin de dar a la misma un contenido más completo, de manera que, como puede comprobarse, el ROGA regula, por un lado, el gobierno municipal y, por otro lado, la organización administrativa, tanto la constituida por los órganos centrales, como los territoriales y los organismos públicos. De esta forma se ha llevado a un único texto normativo toda la regulación de las materias que pueden encuadrarse en el ámbito del gobierno y de la administración.¹

Con la aprobación del ROGA y del Reglamento orgánico del Pleno se ha diferenciado en el ámbito municipal, por un lado, el Pleno del ejecutivo municipal, y por otro lado, con la regulación del ROGA dentro del ejecutivo se establece la debida separación entre el gobierno y la administración municipal. Conceptos que el ámbito local aparecían siempre unidos, sin que existiera una separación clara entre el gobierno y la administración local. En línea con el esquema de corte parlamentario establecido a partir de la LMGL, el ROGA, junto con el Reglamento del Pleno, tratan de establecer, por primera vez, la separación necesaria entre el órgano de representación política de los ciudadanos con funciones propias de los órganos parlamentarios y el ejecutivo municipal, integrado por los órganos de gobierno y por la estructura administrativa. Esta separación viene también

a reforzar la concepción del gobierno local como un auténtico gobierno político con capacidad para decidir en los asuntos públicos de su competencia.²

3. La potestad de autoorganización municipal

El reglamento orgánico, o los reglamentos orgánicos, constituyen *una de las manifestaciones de la potestad de autoorganización municipal*,³ de manera que a través de los mismos el municipio decide respecto de la organización de la que necesita dotarse. Esta potestad es un elemento imprescindible de la autonomía constitucionalmente garantizada a los municipios en el artículo 137 de la CE.

Los límites a la potestad de autoorganización se encuentran en *la propia Ley*, de manera que, respetando el marco legal, el municipio es libre a la hora de decidir la organización de la que necesita dotarse para servir con eficacia al interés general municipal.⁴

Esta idea aparece claramente expresada en el artículo 6.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local, en el que señala la necesidad de la adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a los cometidos de las entidades locales. *Sin perjuicio de las disposiciones generales creadas por la Ley, las entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrati-*

1. En el ámbito de la Administración General del Estado esas materias se encuentran reguladas en dos leyes: la Ley 50/1997, del Gobierno, y en la LOFAGE, que regula la organización central, territorial e instrumental de la Administración del Estado. En el caso de la Comunidad de Madrid, la regulación de los órganos de gobierno, así como de la organización administrativa general está en el Ley 1/1983, del gobierno y de la administración de la Comunidad de Madrid. Por otro lado, la regulación de la administración instrumental se encuentra en la Ley 1/1986, reguladora de la administración institucional de la Comunidad de Madrid –ambos textos legales han sido objeto de modificaciones sucesivas.

2. El día 17 de enero de 2005, el ministro de Administraciones Públicas ha presentado a la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales el primer borrador del Libro blanco para la reforma del gobierno local en España (Madrid, 10 de enero de 2005), en el que podemos leer lo siguiente:

“Los ayuntamientos han dejado de ser organizaciones de rendimiento que actúan en un entorno simple y previsible, y han pasado a ser organizaciones estratégicas que han de dar respuesta a los efectos más inquietantes de la globalización, neutralizando sus amenazas y aprovechando las oportunidades que abre.

“Queda lejos la lectura de la autonomía local como autonomía administrativa vinculada a la gestión de unos intereses privativos del municipio. La autonomía local es autonomía política, con capacidad para ordenar y gestionar bajo la propia responsabilidad una parte sustancial de los asuntos públicos mediante el impulso de políticas propias. Así lo señala la Carta Europea de la Autonomía Local en una rotunda declaración que enlaza con el discurso sobre la gobernanza.” (página 5).

3. Uno de los grandes ejes del Libro blanco viene constituido precisamente por esta materia: la organización y funcionamiento del gobierno local, señalándose que “debe quedar a la potestad de autoorganización de cada ayuntamiento determinar cuáles y cuántos son sus órganos complementarios” (página 11).

Todas las referencias que este trabajo se hacen al Libro blanco para la reforma del gobierno local en España lo son al primer borrador de 10 de enero de 2005.

4. Igualmente, El Tribunal Supremo, en la sentencia de 11 de mayo de 1998 (*El Derecho*, 4709/1998), razona sobre las relaciones entre la potestad reglamentaria en materia de organización y la legislación básica del Estado o la de desarrollo de las comunidades autónomas, diciendo:

“En relación con la organización municipal, la distribución de competencias se asienta en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (artículo 149.1.18 de la CE), la legislación de desarrollo de las comunidades autónomas, según los respectivos estatutos, y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente a la autonomía que garantiza el artículo 140 de la CE. Consecuentemente, el artículo 20 de la LRBRL establece en su apartado 1 los órganos municipales de carácter necesario, reconociendo en el párrafo c) de este mismo apartado la potestad de autoorganización complementaria que corresponde a los propios municipios. Potestad esta singularizada respecto de la potestad reglamentaria local que comprende el establecimiento y la regulación de la organización y de las relaciones en el ámbito interno, funcionalmente requeridas para el desenvolvimiento de la actividad cuya gestión autónoma se encomienda al ente local, dentro del marco que diseñan los principios de competencia, reserva de ley, legalidad y jerarquía normativa que articulan el carácter plural y complejo de nuestro ordenamiento jurídico y que justifican el punto de partida de la sentencia al examinar los preceptos impugnados del reglamento orgánico, comprobando su adecuación a preceptos legales que forman parte de la LRBRL o de la Ley de medidas para la reforma de la función pública, Ley 30/1984, de 2 de agosto (LRFP).

“En efecto, el legislador estatal ha optado, en concreto, por establecer un modelo organizativo común y uniforme para todas las entidades municipales y provinciales a partir del cual, y con pleno respeto al mismo, las propias entidades locales puedan dotarse de una organización complementaria en virtud de lo dispuesto en los correspondientes reglamentos orgánicos. Quiere esto decir que los reglamentos locales gozan de la primacía derivada de la competencia que la ley atribuye a las entidades locales, al margen de la específica jerarquía normativa. Pero la autonomía de las entidades locales, que comporta un poder de autoorganización y de ejercicio de las potestades administrativas según opciones políticas propias (STS de 24 y 26 de septiembre de 1997) no puede ignorar, como recuerda una sentencia de esta propia sala de 12 de noviembre de 1997, la primacía de las leyes estatales sobre los reglamentos aprobados por los entes locales (STS de 20 de mayo y de 15 de junio de 1992 y de 30 de abril de 1993, entre otras muchas).” *El sistema de fuentes de las entidades locales (I)*, SERRANO PASCUAL, Antonio, secretario general de la Diputación de Huesca, *Cuadernos de Derecho Local*, número 2.

vas internas con las que pretenda dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz.⁵

Del examen detenido del contenido de la LRBRL, se observa que en ella no establece ninguna norma respecto de la organización ejecutiva de los municipios del régimen común. En cambio, sí contiene un conjunto importante de reglas respecto de la organización administrativa de los municipios de gran población. Es decir, un municipio pequeño o mediano puede organizarse como quiera al amparo de su potestad de autoorganización; en cambio, los municipios de gran población tienen menos libertad a la hora de decidir sobre esto porque la LRBRL establece un modelo organizativo casi completo. Parece que hay, por tanto, un exceso de regulación.

El título X de la LRBRL establece para los municipios de gran población un modelo de organización que se concreta en la necesidad de establecer grandes áreas de gobierno e introducción en éstas de un nivel directivo. Sin embargo, en coherencia con el principio de autonomía local, consideramos que este modelo no puede entenderse como de aplicación obligatoria. Es decir, en el marco de las disposiciones organizativas contenidas en ese título cada municipio puede optar por aplicar esa forma de organización, creando dichos órganos y delegando en los mismos determinadas competencias, o bien, puede optar por no aplicarlo, manteniendo su modelo tradicional de organización administrativa sin nivel directivo, o con el nivel directivo eventual que permite tanto la LRBRL como el TRRL.⁶

El Ayuntamiento de Madrid, a través del ROGA, ha optado por aplicar el modelo previsto en la LRBRL, por considerarlo un modelo idóneo para el gobierno de una ciudad de las características de Madrid. No obstante, al amparo de la potestad de autoorganización se han introducido otras especialidades organizativas complementarias, por ejemplo: la singularización de la Secretaría General Técnica como coordinador responsable de los servicios comunes; la inclusión de la figura del Gerente de Distrito como órgano directivo asimilado a director general; la regulación general respecto de la creación de órganos colegiados; el establecimiento de una regulación común para los organismos públicos, etc. Es decir, se ha seguido el modelo organizativo de la LRBRL regulando además las particularidades o singularidades que se han considerado necesarias para atender las necesidades específicas de nuestra organización.

5. Este reconocimiento de la libertad municipal para organizar su administración aparece claramente expresada en el Libro blanco: "La potestad de autoorganización es una de las manifestaciones más claras del principio de autonomía local. Para ello, partiendo de la regulación básica de los órganos necesarios, se debe dejar a los ayuntamientos que en uso de esa potestad puedan configurar la organización municipal que más se adecue a sus nece-

4. El ROGA establece un marco normativo general del gobierno y de la administración del Ayuntamiento de Madrid

El contenido del ROGA define la regulación general del gobierno y de la administración del Ayuntamiento de Madrid. En concreto, como se ha apuntado, establece un modelo de organización completo, pero no cerrado. De esta forma, se posibilita que el Alcalde, en el desempeño de su competencia para establecer la organización de los servicios administrativos, pueda optar por distintas formas de organización, por la que considere más apropiada para el desarrollo de su programa político [artículo 124.4.k) de la LRBRL].

Este margen de libertad se produce exclusivamente en el ámbito de lo que podemos llamar la *organización facultativa*, no siendo así en cambio en el ámbito de la *organización necesaria*—integrada por los órganos necesarios que la LRBRL impone, como el órgano de apoyo al concejal secretario, la Asesoría Jurídica, etc.—. En concreto, por ejemplo, corresponde al Alcalde decidir el número y denominación de las áreas de gobierno, respecto de las competencias que pueden atribuirse a las mismas; también sobre la creación o no de órganos directivos, pudiendo optar por crear en el ámbito de cada área de gobierno direcciones generales y una secretaría general técnica, sin coordinadores, o incluso puede optar por no crear ninguno de estos órganos. También puede decidir respecto de la delegación de sus competencias o no en los órganos directivos. En fin, con ello se trata de resaltar y respetar la competencia del Alcalde para concretar la organización administrativa que, en el marco del ROGA, considere necesaria para la ejecución de sus políticas públicas.

La competencia del Pleno establecida en el artículo 123.1.c) para *establecer los niveles esenciales de la organización municipal*, en el caso del Ayuntamiento de Madrid se ha concretado en el ROGA, que permite a su vez el desarrollo por el Alcalde de su competencia para establecer la organización y estructura de la Administración municipal. De este modo, se han deslindado las competencias que en materia de organización corresponden al Pleno y al Alcalde.

A partir de la aprobación del ROGA, el Alcalde ha determinado mediante decretos de 24 de junio de 2004 lo siguiente:

—El número y denominación de las áreas municipales. Estableciendo ocho áreas de gobierno, tres áreas de coordinación y dos áreas delegadas.

sidades, dándoles un amplio margen para la creación de órganos complementarios, siendo ésta la única manera factible y eficaz de romper con el tan denostado uniformismo municipal" (página 100).

6. Ciertamente, como se verá más adelante, que determinadas normas organizativas contenidas en el título X de la LRBRL son imperativas; no obstante, el esquema organizativo previsto en el artículo 123.1.c) es facultativo.

–Los órganos directivos existentes en cada una de ellas.

–Las competencias que corresponden a los titulares de las áreas municipales y de los órganos directivos.

–Las unidades administrativas que integran los niveles superiores de la función pública (nivel predirectivo).

5. Órganos de gobierno: el Alcalde y la Junta de Gobierno

La LRBRL introduce en el ámbito de los municipios de gran población importantes cambios tanto en lo que se refiere a los órganos de gobierno como en lo referente a la organización administrativa superior o directiva.

En lo que se refiere al Alcalde y a la Junta de Gobierno, dichos cambios van referidos a las competencias de ambos, lo que viene a constituir en cierto modo una transformación del ejecutivo municipal en un auténtico gobierno político, en el que el Alcalde cumple las funciones típicas de un presidente de Gobierno en un sistema parlamentario.⁷ Por otra parte, la regulación de la Junta de Gobierno se aproxima a la institución del Gobierno tal como está contemplada en nuestro sistema parlamentario estatal y autonómico.⁸

Al Alcalde se le atribuyen las funciones políticas propias de un presidente de Gobierno en un sistema parlamentario: dirigir la política, el gobierno y la administración municipal, establecer las directrices generales de la acción del gobierno municipal y asegurar su continuidad, nombrar y cesar a los tenientes de alcalde, a los presidentes de distritos, a los miembros de la junta de

gobierno, etc. Nótese que con la reforma de la LMGL, el Alcalde ha perdido también las funciones gestoras o administrativas que han sido asignadas a la Junta de Gobierno.

Quizás más destacadas son las reformas que inciden en la configuración de la Junta de Gobierno como un auténtico gobierno en un sistema de corte parlamentario.⁹ Así, se puede resaltar su composición colegiada, su función de colaboración en la dirección política de la ciudad, su responsabilidad política solidaria sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión. La posibilidad de nombrar como miembros a personas que no ostenten la condición de concejal, la atribución de la función de secretario de la junta a uno de sus miembros que ostente la condición de concejal, y, por último, como novedad más sobresaliente es la atribución a la Junta de competencias propias.¹⁰ Las competencias que la LRBRL atribuye a la Junta son las facultades de gestión que antes correspondían al Pleno y al Alcalde.

El ROGA desarrolla la regulación legal de estos órganos en lo que se refiere a los aspectos de carácter organizativo y de funcionamiento que se han considerado necesarios. Así, en lo que a la regulación del Alcalde se refiere, se han incorporado disposiciones referentes al sistema de delegación de competencias, suplencia, forma de sus actos, facultad de dictar bandos, el Gabinete como órgano de asistencia y asesoramiento inmediato y permanente al Alcalde, etcétera.

Respecto de la regulación de la Junta de Gobierno, podemos destacar las disposiciones referentes a su fun-

7. El Libro blanco aborda la posibilidad de introducir algunos cambios en el sistema de elección del Alcalde. Véase sobre esto las páginas 102 a 104. Además, respecto del Alcalde, indica que "es el jefe del ejecutivo municipal, quien por lo tanto preside el Ayuntamiento como institución local, siendo su máxima autoridad. Asimismo ostenta una serie de funciones propias de tal naturaleza: elige a los miembros de la Comisión de Gobierno Local, ejerce la superior jefatura del personal y de la policía local, aprueba los criterios de organización ejecutiva...". En general, la regulación actualmente vigente con la propuesta de cambio del sistema de elección del mismo, aunque se echa en falta en la enumeración de las competencias la que podemos calificar de más importante, que es la dirección política de los intereses generales del municipio.

8. "En suma, la reforma auspiciada por la ley en relación con el poder ejecutivo de los municipios de gran población, aunque ofrece algunas zonas de sombra, presenta no obstante innumerables luces, sobre todo si se confronta con el sistema anterior. Se configura así una suerte de gobierno parlamentario en el que el alcalde, sin embargo, sigue siendo una figura institucional preeminente y, por tanto, presidente del gobierno local, pero se reconoce a favor de la Junta de Gobierno una serie de ámbitos de decisión como competencia propia saliendo esta institución claramente reforzada del nuevo diseño que se ha hecho del entramado institucional del Ejecutivo." JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, "Política y administración en la reforma del gobierno local (un estudio sobre la forma del gobierno y la alta administración en los municipios de gran población)", *Anuario del Gobierno Local 2003*.

9. El Libro blanco aboga por este modelo proponiendo su extensión a todos los municipios: en definitiva, el modelo de la LRBRL de 1985 creaba un híbrido, al infundir savia democrática en el modelo corporativo, pero ese sistema tiene difícil encaje en las democracias postindustriales, que exigen modelos más claros y ágiles de gobierno y con una distribución más nítida de respon-

sabilidades. Un modelo que sólo se alcanza, por el momento, con el régimen especial de los municipios de gran población de la LMMGL. El modelo de gobierno local que proponemos, con sus diversas variantes, que más adelante se abordarán, responde, en sus líneas maestras, a los criterios de este último. Esas líneas constituyen, en lo especial, un nuevo modelo de gobierno local, en el que están claramente diferenciadas las funciones de gobierno y de oposición.

10. En la página 98 del Libro blanco puede leerse lo siguiente:

"Por lo que se refiere a la Comisión de Gobierno Local, es el máximo órgano colegiado de gestión, en el que se concentran las atribuciones gestoras en materia de contratación, administración del patrimonio, gestión y disciplina urbanística, gestión de personal, gestión del presupuesto, potestad sancionadora, operaciones de crédito, aprobación de proyectos de obras y servicios [...]. Sería, además, el órgano titular de las competencias residuales. Sus miembros son nombrados y separados libremente por el Alcalde de entre los miembros del Pleno, si bien, siguiendo el criterio ya establecido en la LMMGL, se propone que hasta un tercio de sus miembros puedan ser nombrados entre personas que no ostenten la condición de electos, sin que puedan caer sobre ellos las designaciones como tenientes de alcalde. De esta manera, se ensanchan las posibilidades de configuración de ejecutivo local de acuerdo con un modelo que no se separaría, esencialmente, de lo que ya ocurre en los niveles superiores del poder territorial –el Estado y las comunidades autónomas."

En relación con esto, no se alcanza a comprender las razones que pueden justificar la limitación del tercio de sus miembros para la designación de no electos, ni tampoco que los no electos no puedan ser designados como tenientes de alcalde, pues nos parecen residuos del modelo corporativo en parte aún vigente que se contradicen con el esquema de corte parlamentario por el que se aboga en el Libro blanco.

cionamiento: régimen de sesiones y convocatoria, el orden del día, el régimen de deliberaciones, las actas, la forma y publicidad de los acuerdos, etc. Por lo que se refiere a su organización, se ha introducido la posibilidad de constituir comisiones delegadas de carácter permanente o temporal, para la preparación y estudio de los asuntos que afecten a la competencia de dos o más áreas o distritos, para la elaboración de directrices de programas o actuaciones de interés común y, en general, para el estudio de cuantas cuestiones se estime conveniente. Asimismo, se regula la Comisión Preparatoria, que ya fue creada al inicio del mandato y que ahora se constituye como un órgano necesario, al que corresponde el estudio, con carácter previo a su inclusión en el orden del día correspondiente, de los asuntos que esté previsto elevar al Pleno o a la Junta de Gobierno. Finalmente, se regula también el órgano de apoyo al concejal secretario, al que se ha denominado Oficina del Secretario de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid.

6. Administración del Ayuntamiento de Madrid

La organización del Ayuntamiento de Madrid delimitada en el ROGA responde a los principios de división funcional en departamentos, denominados áreas de gobierno, y de gestión territorial a través de los distritos, sin perjuicio de los organismos y empresas públicas que se creen (artículo 5).

En las páginas siguientes se expone el modelo organizativo del Ayuntamiento de Madrid de acuerdo con las disposiciones establecidas en el ROGA. No obstante, previamente conviene conocer someramente la clasificación general de órganos establecida en el mismo, lo que facilitará la comprensión de dicho modelo.

Esta clasificación atiende a dos criterios:

a) La naturaleza de las funciones que corresponde a cada órgano. Así, se distingue entre órganos superiores y órganos directivos (artículo 7 del ROGA) siguiendo la clasificación establecida por el artículo 130 de la LRBRL que, a su vez, asume la clasificación establecida en el artículo 6 de la LOFAGE,¹¹ aunque a diferencia de ésta, la LRBRL se limita a establecer esta distinción sin precisar las características o elementos definidores de unos y otros órganos.

Respecto de esta cuestión, el ROGA introduce dos novedades. En primer lugar, define los órganos superiores como aquellos a los que corresponden las funciones de dirección, planificación y coordinación política; y a

los órganos directivos como aquellos a los que se atribuye la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos superiores, sin perjuicio de las competencias que les puedan ser delegadas tanto a unos como a otros (artículo 7.4). En concordancia con esto, y en segundo lugar, el ROGA amplía la lista de los órganos que por ley tienen la condición de superiores por corresponderles el ejercicio de esas funciones. Así, junto al Alcalde y los miembros de la Junta de Gobierno son órganos superiores la propia Junta de Gobierno, los titulares de las áreas municipales y los concejales presidentes de distrito (artículo 7.2), es decir, todos los órganos que participan en el gobierno de la ciudad desarrollando principalmente funciones de carácter político, de dirección política.

Por otro lado, los órganos directivos son los que, como ya se ha señalado, desarrollan funciones de ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos superiores. Y aquí se pueden diferenciar los órganos directivos de existencia necesaria por imperativo de la LRBRL en cualquier municipio de gran población (Asesoría Jurídica, órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local, Interventor General y Secretario General del Pleno),¹² y aquellos otros que son de existencia facultativa, dependiendo de las decisiones que adopten el Pleno respecto del marco general de la Administración municipal al aprobar el Reglamento orgánico y el Alcalde en el ejercicio de la competencia que le asigna el artículo 124.4.k) de la LRBRL, como se explicó más arriba. Dentro de estos últimos, el ROGA incluye los coordinadores generales, los secretarios generales técnicos, los directores generales y los gerentes de distrito.

b) El ámbito competencial de estos órganos. Así, el artículo 6 del ROGA distingue entre órganos centrales, que son los que ejercen competencias sobre todo el territorio de la ciudad de Madrid; órganos territoriales, que ejercen competencias exclusivamente en el ámbito de un distrito, y órganos institucionales, que tienen por objeto la realización de actividades de ejecución o gestión tanto administrativas de fomento o prestación como de contenido económico reservadas al Ayuntamiento de Madrid. Este último tipo de órganos conforma la organización institucional de la administración municipal, integrada por los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales.

Con esta clasificación quedan claramente definidos los tres niveles de la organización administrativa municipal: central, territorial e institucional.¹³ Este esquema

11. El apartado 8 del artículo 6 de la LOFAGE precisa 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".

12. Estos órganos a diferencia de los demás órganos directivos tienen asignadas por la propia LRBRL competencias propias; no obstante, en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid no cabe duda que ejercen también funciones de dirección.

13. Pocos cambios se proponen en el Libro blanco respecto de la organización administrativa contenida en el título X de la LRBRL, salvo los referen-

tes a la exigencia de una administración desconcentrada (distritos); la necesidad de crear órganos de participación activa de los más importantes actores sociales y económicos, como criterio de participación ineludible en unas políticas de imposible materialización de otra manera; la procedencia de que se establezca algún mecanismo con amplias facultades sobre la administración municipal para la defensa de los vecinos, si bien puede dejarse al criterio de cada ayuntamiento decidir el tipo de órgano de que se trate (unipersonal del tipo defensor del pueblo, órgano colegiado de la misma naturaleza, comisión integrada por los grupos municipales...).

es idéntico al de la Administración General del Estado, que difiere, por ejemplo, del de la Comunidad de Madrid, en el que no existen órganos territoriales cuyo ámbito de competencias sea inferior al de la propia comunidad autónoma.

Llegados a este punto, el estudio de la Administración del Ayuntamiento de Madrid se realizará partiendo de cada uno de esos tres ámbitos y distinguiendo en cada uno de ellos los órganos superiores y los órganos directivos. No obstante, el estudio de los órganos territoriales y de los organismos públicos se realiza en otros capítulos de esta publicación.

6.1. La organización central

6.1.1. Órganos superiores

Para la LRBRL, los órganos superiores son el Alcalde y los miembros de la Junta de Gobierno; a éstos, como se ha explicado, el ROGA añade: la Junta de Gobierno, los concejales y consejeros titulares de un área municipal y los concejales presidentes de los distritos.

Respecto del Alcalde y de la Junta de Gobierno, no se considera necesario extenderse más, por lo que los comentarios que siguen se centran en los demás órganos políticos. En primer lugar, los tenientes de alcalde, que, en cuanto miembros de la Junta de Gobierno o en cuanto asumen responsabilidades de gobierno, ostentan también la condición de órgano superior y, en segundo lugar, nos referiremos a los demás órganos con responsabilidades de gobierno.

6.1.1.1. Los tenientes de alcalde

La regulación en el ROGA de los tenientes de alcalde no presenta especiales peculiaridades respecto de las previsiones que a nivel general se establecen en la LRBRL. Son nombrados por el Alcalde de entre los concejales miembros de la Junta de Gobierno y le sustituyen en los supuestos de ausencia, vacante y enfermedad.

Como peculiaridad del Ayuntamiento de Madrid, el ROGA asigna al Primer Teniente de Alcalde la denominación de Vicealcalde (artículo 34.4). Además, el Decreto del Alcalde de organización, estructura y competencias del Área de Gobierno de la Vicealcaldía otorga una posición preeminente al Vicealcalde respecto del resto de los concejales, al asignarle las competencias de coordinación general, institucional y territorial. Asimismo, el Vicealcalde es el Concejales-Secretario de la

Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por lo que le corresponde también la presidencia de la Comisión Preparatoria prevista en el artículo 29 del ROGA.

Los tenientes de alcalde, en el caso de que ostenten la titularidad de un área de gobierno, tendrán también la consideración de concejales de gobierno. Igualmente, es posible que un teniente de alcalde no tenga asignada la titularidad de ningún área municipal.

6.1.1.2. Los concejales y consejeros con responsabilidades de gobierno

El modelo organizativo del ROGA es similar al modelo departamental consolidado en el Estado y en las comunidades autónomas,¹⁴ de acuerdo con el cual la organización administrativa se estructura en grandes departamentos que aglutinan un bloque de competencias cuya responsabilidad se atribuye a un miembro del gobierno.

Siguiendo este modelo organizativo, el ROGA denomina a estos departamentos áreas de gobierno, que constituyen los niveles esenciales de la organización municipal –de acuerdo con lo expresado en el artículo 123.1.c) de la LRBRL– y comprenden, cada uno de ellos, uno o varios sectores de la actividad administrativa municipal (artículo 40.1). La superior dirección de estas áreas corresponde a un concejal o consejero delegado de gobierno miembro de la Junta de Gobierno.

El número de áreas de gobierno no excederá de quince, correspondiendo al Alcalde, al amparo de lo previsto en el artículo 123.1.c) en relación con las facultades que le atribuye el artículo 124.4.k) de la LRBRL, determinar su número, denominación y atribuciones –sin perjuicio de las competencias que le puedan delegar otros órganos municipales.

Los concejales de gobierno son, como se indicó, los titulares de las áreas de gobierno y miembros de la Junta de Gobierno Local, sean o no tenientes de alcalde, y asumen funciones de dirección, planificación o coordinación política de su área, sin perjuicio de las que les puedan delegar expresamente el Alcalde o la Junta de Gobierno.

Al mismo nivel que los concejales de gobierno, se encuentran los que el ROGA denomina consejeros delegados de gobierno, que son, como anteriormente se señaló, los miembros de la Junta de Gobierno Local que no ostentan la condición de concejal. Los consejeros delegados son también titulares de un área de gobierno y les corresponden las mismas funciones que

14. "El proyecto de ley no completa el diseño de una organización municipal concreta que queda en manos del desarrollo que de estas bases pueden hacer las comunidades autónomas y la propia potestad de autoorganización de los municipios, pero ofrece las piezas para un profundo cambio, sin merma naturalmente de la pervivencia de rasgos tradicionales que, por otro lado, constituyen un límite consagrado en la Constitución. Efectivamente, no podemos olvidar que el artículo 140 atribuye el gobierno y la administración de los municipios a los ayuntamientos compuestos de

alcalde y concejales. Se establece así un pie forzado de necesaria observancia que conecta elementos tradicionales de nuestro régimen local. Dentro del marco de la organización, cuya regulación se prevé en los artículos 126, 127, 129, 130 y concordantes del proyecto, evidencia un claro acercamiento de la estructura organizativa municipal tradicional a la propia de una administración departamental." MORILLO VELARDE, "Ante la reforma del régimen local", en *Homenaje al profesor Sebastián Martín Retortillo*.

a los concejales de gobierno –en la actualidad, el titular del Área de Gobierno de Economía y Participación Ciudadana es consejero delegado–. Concejales de gobierno y consejeros delegados se configuran así como los jefes superiores de su área.

En todo caso, basta con insistir en la idea de que la única diferencia entre los concejales de gobierno y los consejeros delegados de gobierno es la condición de electos que ostentan los primeros pero no los segundos.

El ROGA permite también que las áreas de gobierno puedan estructurarse a su vez en áreas de coordinación o delegadas (artículo 40.1). Es decir, atendiendo a la complejidad o relevancia de algunas de las materias de la competencia de aquéllas, pueden crearse otras áreas dentro del Área de Gobierno como organización responsable de las materias en las que concurren esas circunstancias –se podría decir que vendrían a ser, salvando las distancias, una especie de secretarías de Estado–. La responsabilidad de estas áreas corresponde también a un concejal, aunque los mismos no forman parte de la Junta de Gobierno.

Estas áreas se denominan áreas de coordinación o áreas delegadas atendiendo al tipo de competencias que se les asignen. Como ejemplos pueden verse el caso actual de las áreas delegadas de Personal y Vivienda, constituidas por razón de la complejidad de las materias de su competencia, así como las tres áreas de coordinación creadas en la Vicealcaldía por la relevancia de las funciones de coordinación en el ámbito de una estructura compleja como la del Ayuntamiento de Madrid.

Ambos tipos de áreas vienen a constituir una forma de singularizar determinadas competencias dentro de una misma área de gobierno, asignándose la responsabilidad de las mismas a un concejal.

Los concejales de coordinación son los titulares de las áreas de coordinación a los que corresponden, bajo la superior dirección de un concejal de gobierno o consejero delegado de gobierno, la coordinación de un determinado ámbito de actuaciones, de servicios o de órganos del Ayuntamiento de Madrid, sin perjuicio de las demás competencias que les deleguen el Alcalde o la Junta de Gobierno (artículo 37).

Los concejales delegados son los titulares de las áreas delegadas a los que corresponden, bajo la superior dirección de un concejal de gobierno o consejero delegado de gobierno, la dirección de un determinado ámbito de funciones de la competencia de éstos, sin perjuicio de las demás competencias que les deleguen el Alcalde o la Junta de Gobierno (artículo 38).

Los concejales delegados y concejales de coordinación son los jefes directos de su área, sin perjuicio de la superior dirección que corresponde al titular del área de gobierno de la que dependan y frente al que responden del cumplimiento de los objetivos que se asignen a su área. De este modo viene a establecerse una relación de jerarquía entre aquellos y el titular del área de gobierno correspondiente (artículo 42.1). A nivel competencial, la diferencia entre los titulares de las áreas de gobierno y los concejales de coordinación y delegados radica en que los primeros son los jefes superiores del área de gobierno, ejercen la superior dirección y en particular les corresponden en exclusiva (artículos 44 y 45):

–Fijar los objetivos del área de su competencia, aprobar los planes de actuación de la misma y asignar los recursos necesarios para su ejecución, de acuerdo con las normas presupuestarias correspondientes.

–Elevar al Pleno las propuestas que les correspondan en el ámbito de las competencias de su área.

–Proponer a la Junta de Gobierno el nombramiento de los titulares de los órganos directivos de su área.

Por otra parte, al frente de cada distrito se encuentra el concejal presidente del distrito a quien se atribuye la representación del distrito, dirigir su administración, convocar y presidir las sesiones del órgano colegiado del distrito (la Junta Municipal del Distrito) y ejecutar sus acuerdos, sin perjuicio de las demás competencias que les deleguen el Alcalde o la Junta de Gobierno (artículo 64).

Todos los concejales a los que se ha hecho referencia tienen como denominador común que tienen atribuidas responsabilidades de gobierno, desempeñan funciones de dirección política, y por esto a todos ellos el ROGA les otorga la consideración de órganos superiores y quedan sometidos a las mismas disposiciones contenidas en el ROGA respecto de la responsabilidad política de los miembros de la Junta de Gobierno en el Pleno (artículos 37, 38 y 66).

6.1.2. Órganos directivos

La LMGL contempla por vez primera la posibilidad de que los municipios de gran población puedan dotarse de órganos directivos.¹⁵ Con anterioridad a esta reforma legal, la figura del directivo local únicamente estaba prevista en el artículo 176 del TRRL, que habilita al desempeño por personal eventual de “determinados puestos de trabajo de carácter directivo, incluidos en la relación de puestos de trabajo”. Es decir, en el marco legal anterior a la reforma de 2003, vigente todavía para los muni-

15. La posibilidad de crear personal directivo ya fue reconocida en las leyes especiales de grandes ciudades de 1960. Así, la Ley especial de Madrid se refería a los delegados de servicios como *colaboradores técnicos* del Alcalde. Esta posibilidad la recoge también la Ley 41/1975, de bases del

Estatuto de régimen local, y el Real decreto 3046/1977, que aprueba el texto articulado parcial del Estatuto de régimen local, que permitían la designación de directores de servicios en los supuestos en que la complejidad de los servicios municipales lo aconsejara (artículo 106).

cipios de régimen común, el Ayuntamiento de Madrid podía dotarse de personal directivo creando puestos de trabajo de carácter eventual, si bien éstos no se configuraban en la Ley como órganos sino simplemente como puestos de trabajo, a los que no podía atribuírsele determinadas competencias o responsabilidades pues la LRBRL sólo permitía dicha atribución a través de la delegación de competencias en los concejales; por lo tanto, no se podían configurar propiamente como órganos directivos.¹⁶

Las características propias de las grandes ciudades exigían el establecimiento de un sistema de órganos directivos o de altos cargos municipales que permitiera atender con la debida eficacia la singular complejidad de su organización, reforzando la capacidad directiva y gerencial de sus máximos responsables.¹⁷

Esta necesidad de dotar a los grandes municipios de un nivel de alta administración o dirección se concreta en la LMGL a través de la figura de los órganos directivos.

El primer artículo de la LRBRL que se refiere a los órganos directivos es el artículo 123, en el que se relacionan las competencias del Pleno, apartado quinto de la letra

16. Si un ayuntamiento opta por dotarse de órganos directivos deberá hacerlo de acuerdo con las disposiciones establecidas en el título X de la LRBRL, quedando desplazada o derogada la posibilidad de nombrar personal eventual directivo como señala el artículo 176 de la LRBRL. Este artículo, en lo que se refiere al personal eventual directivo, resulta incompatible con las normas de ese título X, prevaleciendo éstas respecto de aquél de conformidad con lo previsto en la disposición adicional undécima de la LRBRL, en la que se precisa 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."

17. El Ministerio para las Administraciones Públicas elaboró un informe sobre las grandes ciudades y las áreas de influencia urbana, con el que se pretendió abrir una reflexión sobre los problemas específicos de las grandes conurbaciones de nuestro país en orden a procurar respuestas ágiles y eficaces a las nuevas demandas de los ciudadanos. Dicho informe fue presentado a la Comisión de Entidades Locales del Senado el 11 de octubre de 2001.

Esta Comisión aprobó un Dictamen con fecha 20 de marzo de 2003 que contenía las conclusiones derivadas de aquel informe. A estas conclusiones se incorporó finalmente una declaración respecto de la necesidad de dar una nueva definición de las competencias de los órganos de gobierno de las entidades locales, reservándose al Alcalde y a la Comisión de Gobierno las funciones ejecutivas y al Pleno las de control y normativas. Sin embargo, no contenía alusión alguna a la participación de no electos en el gobierno de las grandes ciudades ni tampoco respecto de la existencia de directivos en la administración de las grandes ciudades. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

Por otra parte, el 21 de enero de 2003, el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados presentó una proposición no de ley sobre las grandes ciudades, las ciudades y sus áreas de influencia urbana, que fue objeto de aprobación el 11 de marzo de 2003 con los votos favorables del Grupo Parlamentario Popular, Socialista, Coalición Canaria y el Grupo Parlamentario Vasco. A través de esta proposición no de ley, el Congreso de los Diputados instaba al Gobierno de la Nación para que, a través del diálogo con las entidades locales, las comunidades autónomas y buscando el más amplio consenso con las fuerzas políticas presentes en las Cortes Generales elaborase un proyecto de ley tendente a la modernización y racionalización de la administración local.

Esta proposición no de ley fue objeto de una enmienda conjunta del Grupo Parlamentario Popular y Socialista en la que se contienen tres cuestiones fundamentales:

—El fortalecimiento del gobierno municipal, como órgano ejecutivo de gestión de los intereses públicos locales, y la potenciación del Pleno, como órgano de representación política y de control efectivo de los asuntos locales.

c), que no califica como directivos a los órganos a los que se refiere. Así, hace mención a los coordinadores y directores generales pero no se dice que éstos sean órganos directivos. Esto lo hace más adelante en el artículo 130.1, artículo que clasifica los órganos de gobierno y dirección municipal, en superiores y directivos, como se ha señalado antes.

Entre los órganos directivos están los mencionados coordinadores y directores generales, si bien, como también se indicó anteriormente, éstos no son los únicos órganos directivos previstos en la LRBRL. Existen otros que son de existencia obligatoria (la Intervención General, la Secretaría General del Pleno, la Asesoría Jurídica, el órgano de apoyo al Concejal Secretario de la Junta de Gobierno Local). A los órganos directivos de existencia obligatoria la LRBRL les asigna unas funciones concretas, es decir, la propia Ley les encomienda el desempeño de un rol o papel determinado en la organización municipal, funciones que, por otra parte, son indisponibles para el Ayuntamiento pues están reservadas a esos órganos y sólo ellos pueden ejercerlas de acuerdo con el principio de irrenunciabilidad de la competencia

—La posibilidad de integrar en el equipo de gobierno a personas que no sean cargos electos locales, ampliándose así las posibilidades de configuración del ejecutivo local.

—La creación y regulación de los altos cargos municipales para atender con mayor eficacia las peculiaridades y la complejidad de la función directiva y gerencial en estos municipios.

Estos aspectos fueron incluidos en la proposición no de ley que aprobó definitivamente el Congreso en la fecha señalada (11 de marzo de 2003), cuando a su vez se estaba tramitando en el Senado la aprobación y conclusiones del informe elaborado por el MAP sobre las grandes ciudades. Así, para hacer coincidir ambos textos, el Grupo Parlamentario Socialista en el Senado presentó un voto particular al dictamen de la Comisión sobre las grandes ciudades con fecha de 20 de marzo de 2003, que se remitió al Pleno del Senado para su aprobación definitiva.

El Pleno del Senado se pronunció sobre este documento el 26 de marzo de 2003, aprobando el dictamen que la Comisión de Entidades Locales había emitido respecto de ese informe.

Este acuerdo del Senado de 26 de marzo de 2003 contiene una serie de conclusiones sobre la reforma del régimen local, que servirán de base para la elaboración del proyecto de Ley de medidas para la modernización del gobierno local. Digamos que las novedades más destacadas de la LMMGL están apuntadas en ese acuerdo, que fue objeto de aprobación por todos los grupos parlamentarios con representación en el Senado.

En lo que a las grandes ciudades se refiere, el acuerdo del Senado destaca lo siguiente:

"Resulta esencial para avanzar hacia una administración municipal más ágil y eficaz una nueva definición de las competencias de sus órganos de gobierno, reservando al Alcalde y a la Comisión de Gobierno funciones ejecutivas y al Pleno las de control y normativas. El perfeccionamiento de la función de control exigiría crear, en su caso, comisiones de investigación y asegurar el pleno ejercicio de la función de concejal y su derecho a la información. Asimismo se considera pertinente que, dentro de ciertos límites, se amplíen las posibilidades de configuración del equipo de gobierno municipal, de forma que una parte significativa de los miembros del mismo pueda ser designado entre personas que no ostenten la condición de concejal. En la misma dirección, se estima que debe diseñarse para los municipios de gran población un sistema de altos cargos municipales que permita atender con la debida eficacia la singular complejidad de su organización, reforzando la capacidad directiva y gerencial de sus máximos responsables. Esta complejidad también hace aconsejable la separación en estos municipios de las funciones de control financiero, correspondientes al ámbito de la intervención, de la gestión presupuestaria y económico-financiera."

establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Los coordinadores y directores generales no son órganos obligatorios, sino facultativos. Su existencia depende, como se señaló antes, de la decisión del Pleno y del Alcalde.¹⁸ Sin perjuicio de esto, esta clase de órganos directivos se diferencia de los demás por el hecho de que son los que determinan o conforman la estructura de las áreas de gobierno, forman parte de su organización y vienen a constituir los niveles superiores de su estructura organizativa. Los demás ostentan la condición de órganos directivos y pueden estar integrados en la estructura de un área, pero no son elementos definidores de su organización administrativa –obviamente cumplen una función destacada en la administración municipal.

6.1.2.1. Órganos directivos de existencia necesaria

Los órganos directivos de existencia necesaria son el Secretario General del Pleno, el Interventor General, la Asesoría Jurídica y el órgano de apoyo al Concejal Secretario –Director de la Oficina del Concejal Secretario.

No obstante, nos referiremos ahora al órgano de apoyo al Concejal Secretario y a la Intervención General.

6.1.2.1.1. Órgano de apoyo al Concejal Secretario de la Junta de Gobierno local

La Secretaría de la Junta de Gobierno Local de los municipios de gran población corresponde no a un funcionario, sino a un concejal, a semejanza del Consejo de Ministros o de los consejos de gobiernos autonómicos. Junto a este concejal-secretario, la Ley prevé la existencia de un órgano de apoyo al mismo, que ha de ser nombrado entre funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

Al órgano de apoyo le corresponde la fe pública de las decisiones de los órganos unipersonales del Ayuntamiento, así como la remisión de tales actos y acuerdos a las administraciones estatal y autonómica. A su vez, el

artículo 126.4 de la LRBRL le atribuye la remisión de las convocatorias de la Junta de Gobierno, su archivo y custodia, así como velar por la correcta y fiel comunicación de sus acuerdos.

Partiendo de este marco legal, el artículo 30 del ROGA denomina a este órgano Oficina del Secretario de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, a cuyo frente se encuentra el director de la misma. El ROGA recoge las funciones que le asigna la LRBRL,¹⁹ adicionando la de desempeñar la Secretaría de los Consejos Rectores de los Organismos Autónomos –conforme a la disposición adicional octava LRBRL.²⁰

En cuanto a su posición en la organización municipal, el director de la Oficina ha de quedar adscrito directamente o a través de un órgano directivo al área que determine el Alcalde. Actualmente, el Decreto del Alcalde de 24 de junio de 2004 de organización, estructura y competencias del Área de Gobierno de la Vicealcaldía, lo adscribe al Área de Coordinación Institucional a través de la Secretaría General Técnica.

El director de la Oficina puede delegar sus competencias en otros funcionarios del Ayuntamiento de conformidad con lo previsto en la disposición adicional octava de la LRBRL. Así, con el objeto de agilizar el funcionamiento de los distritos, con fecha 30 de junio de 2004, el director de la Oficina delegó en los jefes de oficina de las juntas municipales de distrito las funciones de fe pública de los actos y acuerdos que fuesen adoptados por la Junta Municipal del Distrito, el Concejal Presidente del Distrito y el Gerente del Distrito.

6.1.2.1.2. La Intervención General

El artículo 130.1.B.f) de la LRBRL asigna al Interventor General la condición de órgano directivo, al que corresponde la función pública de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia. Esta función interventora y de control económico financiero ha de ejercerse en los términos previstos en el

18. De la regulación legal también puede deducirse que tanto los coordinadores generales como los directores generales son órganos establecidos o determinados por el Pleno, “sin perjuicio –se añade– de las atribuciones del alcalde para determinar el número de cada uno de tales órganos y establecer los niveles complementarios inferiores” [artículo 123.c)]. Ciertamente, la redacción propuesta no puede entenderse como muy afortunada, pues introduce elementos de confusión considerables. En efecto, ¿crea el Pleno los órganos de coordinación general, las direcciones generales o los órganos similares, o simplemente establece que en la organización municipal de cada entidad local habrá tales órganos directivos? Si la respuesta a la primera cuestión es afirmativa carecería de sentido la referencia a las atribuciones del alcalde, mientras que si la opción fuera la segunda no se terminarían de ver claras cuáles serían las funciones del Pleno en esta materia. JIMÉNEZ ASENSIO, *ut supra*, p. 95.

19. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 126.4 al órgano de apoyo al concejal secretario corresponde las siguientes funciones: a) la asistencia al concejal secretario de la Junta de Gobierno Local; b) la remisión de con-

vocatorias a los miembros de la Junta de Gobierno Local; c) el archivo y custodia de las convocatorias, órdenes del día y actas de las reuniones, y d) velar por la correcta y fiel comunicación de sus acuerdos.

20. Dicha disposición adicional precisa en el apartado c) que “las funciones de fe pública de los actos y acuerdos de los órganos unipersonales y las demás funciones de fe pública, salvo aquellas que estén atribuidas al secretario general del Pleno, al concejal secretario de la Junta de Gobierno Local y al secretario del consejo de administración de las entidades públicas empresariales, serán ejercidas por el titular del órgano de apoyo al secretario de la Junta de Gobierno Local, sin perjuicio de que pueda delegar su ejercicio en otros funcionarios del ayuntamiento”. En el ámbito de las entidades públicas empresariales, la función de secretaría de sus consejos de administración corresponde a su secretario de conformidad con lo expresamente previsto en el artículo 85 bis de la LRBRL: que se designará entre funcionarios públicos a los que se exija para su ingreso titulación superior. Este puesto no queda reservado a los funcionarios de habilitación de carácter nacional.

Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales aprobado por el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

La novedad más destacada de la Ley 57/2003 con relación a este órgano es que obliga a separar la función de contabilidad de su ámbito de competencias; en concreto, el artículo 133 de la LRBRL adicionado por esa Ley señala como criterio al que debe ajustarse la gestión económica financiera de los municipios de gran población *la separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económica financiera*. De acuerdo con esto, el artículo 58.4 del ROGA establece que la función de contabilidad se ejercerá por un órgano adscrito al área competente en materia de Hacienda cuyo titular ha de ser un funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la LRBRL.

El Interventor General, al igual que el Secretario General del Pleno y el Director de la Oficina, ha de ser nombrado por el Alcalde entre funcionarios con habilitación de carácter nacional, a través de los procedimientos previstos en el artículo 99 de la LRBRL:²¹ concurso o libre designación, a diferencia de los demás puestos directivos en los que el requisito principal para su nombramiento es, con carácter general, ser funcionario de carrera del grupo A.

El ROGA adscribe la Intervención General al área competente en materia de Hacienda.²²

Finalmente, el artículo 59 del ROGA precisa que la Intervención General ejercerá sus funciones con plena autonomía respecto de los órganos y entidades municipales y cargos directivos cuya gestión fiscalice, teniendo completo acceso a la contabilidad y a cuantos documentos sean necesarios para el ejercicio de sus funciones. Se prevé igualmente que, de conformidad con lo previsto en el artículo 166 del Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, se puedan atribuir al Interventor General funciones distintas o complementarias de las asignadas en los apartados anteriores.

6.1.2.2. Órganos directivos facultativos

Como se señaló anteriormente, los órganos directivos facultativos conforman la estructura de las áreas municipales, forman parte de su organización y vienen a constituir los niveles superiores de la estructura organizativa de la misma.

El artículo 41 del ROGA establece una serie de requisitos para conformar la estructura de las áreas de gobier-

no, precisando que en cada una de ellas podrá existir uno o más coordinadores generales, que deberá existir una secretaría general técnica y que se estructurarán por bloques de competencias de naturaleza homogénea a través de direcciones generales. Las áreas de coordinación y las áreas delegadas no pueden dotarse de coordinadores generales ni de secretarios generales técnicos, ya que éstos, de acuerdo con el artículo 123.1.c), dependen directamente de un miembro de la Junta de Gobierno, y los segundos porque son los órganos responsables de los servicios comunes de toda el área de gobierno incluidas las áreas de coordinación o delegadas que pudieran existir en las mismas.

Por otra parte, las secretarías generales técnicas y las direcciones generales u órganos asimilados podrán organizarse a su vez en subdirecciones generales, servicios, departamentos, secciones, y otras unidades inferiores o asimiladas. Estas unidades administrativas también pueden depender directamente de los coordinadores generales. Excepcionalmente, cuando así lo prevea el ROGA o los decretos del Alcalde de organización administrativa, un órgano directivo podrá depender de otro órgano directivo del mismo rango.

De este modo, queda definida de forma completa la organización de las áreas de gobierno, tanto en lo que se refiere al nivel directivo o alta administración como al nivel reservado a la función pública ordinaria.

Antes de entrar en el análisis de estos órganos directivos, conviene hacer referencia general para todos ellos, a sus requisitos de nombramiento y a su estatuto jurídico.

6.1.2.3. Nombramiento de los órganos directivos

El nombramiento de los titulares de estos órganos directivos está regulado en el apartado 3 del artículo 130 de la LRBRL, en el que se hace una apuesta por garantizar la profesionalización en la provisión de estos órganos al exigirse que sus titulares sean seleccionados entre funcionarios de carrera de cualquier administración pública –del Estado, de las comunidades autónomas, de las entidades locales o funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional–, a los que se exija para su ingreso titulación universitaria superior. Este sistema de selección ha sido criticado por algún sector de la doctrina para el cual *se ha terminado por implantar una suerte de spoil system de circuito cerrado en la alta administración de los municipios de gran población*.²³

21. La disposición adicional octava de dicha Ley precisa que "la provisión de los puestos de trabajo reservados a estos funcionarios se efectuará por los sistemas previstos en el artículo 99 de esta Ley y en las disposiciones reglamentarias de desarrollo y requerirá en todo caso de una previa convocatoria pública".

22. La estructura orgánica de la Intervención del Ayuntamiento de Madrid

puede verse en el Decreto del Alcalde de 24 de junio de 2004 de organización, estructura y competencias del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública.

23. "Política y administración en la reforma del gobierno local (un estudio sobre la reforma de gobierno y la administración en los 'municipios de gran población')", JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *Anuario del Gobierno Local 2003*.

Sin perjuicio de las críticas que pueda hacerse a este sistema de provisión de los puestos directivos, ha de destacarse que el mismo facilita la movilidad entre los funcionarios del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales y, sobre todo, permite la incorporación de funcionarios del Estado y de las comunidades autónomas a los niveles de dirección de los ayuntamientos –los funcionarios locales ya tienen reconocida la posibilidad de ser altos cargos en el Estado o en las comunidades autónomas–. Permitir este flujo de funcionarios, intercambio de experiencias, de valores, etc., parece una medida acertada, que redundará sin duda en el mejor funcionamiento de los servicios.

El artículo 130.3 de la LRBRL permite con carácter excepcional que dichos órganos sean provistos con personal del sector privado,²⁴ aunque para esto se establecen una serie de requisitos.

En primer lugar, el Pleno ha de habilitar esta posibilidad, digamos de provisión externa, “al determinar los niveles esenciales de la organización municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123.1.c)” y en atención a las características específicas del puesto directivo.²⁵

En segundo lugar, el nombramiento habrá de efectuarse motivadamente y de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada.

Estos requisitos vienen a constituir un verdadero obstáculo para el nombramiento en algunos casos de personal del sector privado, cuando esta opción puede tener toda su justificación en muchos casos, sobre todo

en aquellos puestos en los que el sector privado ofrece profesionales con habilidades y experiencias para el desempeño de puestos directivos.

En todo caso, parece interpretable la expresión “salvo que el Pleno, al determinar los niveles esenciales de la organización municipal [...], permita que, en atención a las características específicas del puesto directivo, su titular no reúna la condición de funcionario”, ya que como se indicó más arriba la concreción de los puestos directivos que van a existir y sus características específicas no corresponden al Pleno sino al Alcalde. Por tanto, el Pleno, al establecer los niveles esenciales de la organización, en cuanto regulación general de la organización administrativa municipal, no puede concretar los puestos directivos que van a existir y en consecuencia tampoco cuáles van a ser las características específicas de estos puestos. En cambio, cuando el Alcalde decide respecto de la creación de estos órganos directivos y define sus funciones y sus características específicas, puede concretar que los mismos sean provistos tanto por funcionarios como por profesionales del sector privado.²⁶

Por otra parte, estas reglas contenidas en el artículo 130.3 sólo se refieren al nombramiento de los coordinadores y directores generales, no a otros órganos directivos. Nótese, además, que el inciso primero del artículo 130.3 dice que “el nombramiento de los coordinadores generales, y de los directores generales deberá efectuarse entre...”, cuando en otros preceptos se refiere siempre a los “directores generales u órganos similares” –artículo 123.1.c)–. El ejemplo más claro de esta cuestión es el de los gerentes de los organismos públicos, que

24. Esta posibilidad no estaba reconocida en el proyecto de Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en el que se decía:

“El nombramiento de los secretarios generales y de los directores generales deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente” (artículo 130.3).

La modificación del precepto se produce en el ámbito del Congreso de los Diputados, y resulta interesante conocer lo que sobre este asunto manifestó el PNV:

“se intenta resolver un error en el que, con frecuencia, se incurre por parte de quienes se aproximan sin excesivo discernimiento a lo que es el problema de la profesionalización de las funciones públicas dentro del aparato administrativo. Supuesto que es buena la existencia formalizada de un nivel intermedio entre el estamento político y el estrictamente burocrático, supuesto además que es bueno que exista este estamento intermedio que traduzca las decisiones políticas en políticas públicas que puedan ser gestionadas y aplicadas por la estructura propiamente burocrática, creemos que a esa franja intermedia de la Administración, entre el plano político y el estrictamente burocrático, ha de garantizársele la profesionalización, profesionalización que no puede ser sinónimo de funcionarización porque las capacidades y habilidades necesarias para desempeñar funciones que son propiamente directivas son distintas a las que se requieren para el ejercicio estricto de la función pública. Por tanto, la profesionalización pasa por la elección de profesionales adecuados a través de procedimientos de selección adecuados, que tengan como objetivo precisamente no evaluar la trayectoria, la capacidad, las habilidades que los aspirantes pueden tener en el desempeño de las funciones vinculadas a la función pública tradicional, a los cometidos burocráticos de las estructuras administrativas, sino funciones

directivas que pueden darse en la empresa privada en el sector privado.”

25. Atendiendo a las funciones que se le asignen al puesto y de las demás características esenciales del mismo podrá concluirse que el mismo podrá ser provisto también con profesionales procedentes del sector privado.

En el ámbito del Estado puede verse el Real decreto 1466/1999, de 17 de septiembre, que modifica la estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia, en el que se señala que “el núcleo esencial de la actividad de la Dirección General de Relaciones con las Cortes, que se traduce en la función de información, coordinación y asistencia que la misma presta al Gobierno en el ámbito de las relaciones con el Parlamento, dotan al puesto de un perfil específico, con condiciones tales como experiencia en la labor parlamentaria y relaciones con los grupos con representación en las Cortes Generales, lo que requiere unas características especiales que hacen aconsejable que su titular no deba ostentar necesariamente la condición de funcionario público”.

26. Respecto de esta cuestión, puede verse el artículo 18.2 de la LOFAGE, en el que se determina que los nombramientos de los directores generales “habrán de efectuarse de acuerdo con los criterios del apartado 10 del artículo 6 –criterios de competencia profesional y experiencia– entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, salvo que el Real decreto de estructura del departamento permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la dirección general, su titular no reúna dicha condición de funcionario”. En este precepto la regla resulta mucho más clara, pues, efectivamente, la norma que crea y define el órgano será la que abra la posibilidad de seleccionar a su titular entre profesionales del sector privado.

Con relación a la interpretación y aplicación del artículo 18.2 de la LOFAGE, puede verse la STS de 21 de marzo de 2002.

son órganos directivos pero no pueden entenderse como órganos asimilados a los anteriores y a los que por tanto no les resultarán de aplicación las reglas previstas en el artículo 130.3 –es por ello que la propia LRBRL ha establecido unos requisitos específicos para la selección de los titulares de esos órganos [artículo 85.bis.b)].

Éste es el criterio que ha seguido el ROGA en su artículo 49 para los coordinadores generales, secretarios generales técnicos y directores generales, al exigir los requisitos de nombramiento del artículo 130.3 de la LRBRL y determinar que el decreto de estructura del área correspondiente pueda prever que, en atención a las características específicas del puesto directivo, su titular no reúna la condición de funcionario. En este caso, los nombramientos habrán de efectuarse motivadamente y de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada. Asimismo, el ROGA ha previsto con carácter general que los coordinadores generales puedan ser provistos por profesionales del sector privado, cumpliéndose claro está los demás requisitos exigidos: competencia profesional y experiencia en el ámbito de la gestión pública o privada. En todo caso, además por la naturaleza de sus funciones los puestos de secretario general técnico quedan reservados a un funcionario público.

Por último, hemos de señalar que el artículo 124.1.i) de la LRBRL atribuye a la Junta de Gobierno Local “el nombramiento y cese de los titulares de los órganos directivos de la Administración municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional octava para los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional”. En esta disposición adicional, como ya se apuntó anteriormente, se precisa que la provisión de los puestos reservados a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional se efectuará por los sistemas previstos en el artículo 99 de la LRBRL.

El ROGA recoge esta norma en su artículo 49, atribuyendo a la Junta de Gobierno tanto el nombramiento como el cese de los órganos directivos. En los decretos de organización, estructura y competencias de 24 de junio de 2004, el Alcalde ha delegado en todos los titulares de las áreas de gobierno la competencia para proponer a la Junta de Gobierno el nombramiento de los titulares de los órganos directivos adscritos a su área de gobierno.

Los requisitos para el desempeño de los puestos directivos en los municipios de gran población exigidos por la reforma de la LRBRL resultan verdaderamente

desquiciantes, pues, para el desempeño de puestos de similares características, los requisitos y el procedimiento para su provisión son muy diferentes. Así, si el puesto directivo se reserva a funcionarios con habilitación de carácter nacional, el procedimiento de provisión es el de concurso o libre designación –procedimientos propios para la provisión de puestos de la función pública ordinaria, pero no adecuados para los puestos directivos–. Si se trata de la dirección de un organismo autónomo o entidad pública empresarial, función que puede reunir igual o mayor complejidad que la dirección de un servicio público adscrito a una dirección general, los requisitos para la selección de su titular son más abiertos²⁷ que cuando se trata de la provisión de un puesto de coordinador o director general. En general, hubiese sido más acertado establecer en la Ley los mismos requisitos para todos los puestos directivos, sin perjuicio de las particularidades que puedan darse en algunos casos.

6.1.2.4. Estatuto jurídico de los órganos directivos

En relación con el estatuto jurídico de los directivos, la LRBRL dice poco; en concreto, se refiere a los aspectos que se indican a continuación, aparte de los ya comentados referentes a la forma y requisitos para el nombramiento.

En materia de retribuciones, atribuye al Pleno en su artículo 123.1.n) la competencia para “establecer el régimen retributivo de los miembros del Pleno, de su Secretario General, del Alcalde, de los miembros de la Junta de Gobierno Local y de los órganos directivos municipales”. La regulación del régimen retributivo de los órganos directivos corresponde al Pleno, si bien esta regulación queda fuera del ámbito de las normas orgánicas, por lo tanto, su aprobación se efectuará por mayoría simple y, en consecuencia, no ha sido incluida en el ROGA.²⁸

En segundo lugar, la LRBRL somete a los titulares de los órganos directivos al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación. El mismo régimen de incompatibilidades que el previsto en el artículo 75 de la LRBRL para los concejales.

En tercer lugar, el artículo 2 de la LMGL modificó la letra h) del artículo 29.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, a fin de reconocer la situación administrativa de servicios especiales a los funcionarios que desempeñen responsabilidades de órganos directivos municipales, y

27. “El titular del máximo órgano de dirección de los mismos deberá ser un funcionario de carrera o laboral de las administraciones públicas o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos, y con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo. En los municipios señala-

dos en el título X, tendrá la consideración de órgano directivo.” Artículo 85 bis de la LRBRL.

28. El Pleno aprobó mediante un acuerdo de julio de 2004 el régimen retributivo de los miembros del Pleno y de los titulares de los órganos directivos.

cuando se desempeñen responsabilidades como miembros de los órganos locales para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, con excepción de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, cuando desempeñen puestos reservados a ellos, que se regirán por su normativa específica, quedando en la situación de servicio activo.

6.1.2.5. Los coordinadores generales

La LRBRL señala que los coordinadores generales dependen directamente de los miembros de la Junta de Gobierno, es decir, si éstos son normalmente los titulares de las áreas de gobierno, de estos a su vez podrán depender los coordinadores. Si bien en una misma área de gobierno podrá existir uno o más coordinadores, pues la Ley no establece límites a esto.

Por otro lado, la LRBRL atribuye a estos órganos directivos dos competencias.

Una, referente a la coordinación de las distintas direcciones generales u órganos similares que integran el área o concejalía. Esta función nos lleva a concluir que los coordinadores ocupan una posición jerárquicamente superior en la organización administrativa respecto de los directores generales, ya que sin esa posición jerárquica superior dicha función sería escasamente efectiva. Esta posición en la organización determina que ejerzan funciones de colaboración y asistencia directa al titular del área, así como las funciones que se presumen como propias de un directivo como la planificación estratégica, la gestión del entorno y de los medios y recursos a su cargo.

Y la otra, referente a la responsabilidad respecto de la gestión de los servicios comunes y otras funciones análogas del área de gobierno. La LRBRL no precisa cuáles son los servicios comunes, aunque a este respecto no existe mayor dificultad para entender que se refieren a la gestión presupuestaria, recursos humanos, organización, modernización, procedimientos, informática, etcétera.

Siendo éste el marco de partida que establece la LRBRL, el ROGA dedica su artículo 46 a la regulación de los coordinadores generales, estableciendo que dependen directamente del titular del área de gobierno, y les corresponden las funciones de coordinación de las distintas direcciones generales u órganos asimilados que integran el área de gobierno, los servicios comunes y las demás funciones que les deleguen el Alcalde o la Junta de Gobierno.

La posibilidad que concede la LRBRL de crear más de un coordinador en un área de gobierno permite deslindar el ámbito de actuación de cada uno de ellos, de manera que uno puede ser el responsable de los servicios comunes, y los demás ejercerán sus funciones de coordinación respecto de la direcciones generales.

El ROGA ha desarrollado esta posibilidad legal, precisando que en los casos en que se nombre, en una misma área de gobierno, más de un coordinador general, el decreto de estructura de la misma ha de delimitar los sectores de la actividad administrativa sobre los que actuará cada uno de ellos. En cuanto a los servicios comunes, el ROGA crea la figura del Secretario General Técnico, que es el coordinador general al que corresponde la gestión de los servicios comunes de cada área de gobierno, que analizaremos a continuación.

Finalmente, tanto el Alcalde en sus decretos de organización, estructura y competencias de 24 de junio de 2004, como la Junta de Gobierno Local en su acuerdo de la misma fecha, han delegado en los coordinadores generales determinadas competencias materiales, así como la autorización, disposición y el reconocimiento y liquidación de la obligación de los gastos que se imputen a los programas presupuestarios de las direcciones generales que de los mismos dependan en cuantía igual o inferior a 120.000 euros y superior a 60.000 euros, e igualmente, con los límites señalados, las contrataciones y concesiones de toda clase que sea necesario realizar para el ejercicio de sus competencias materiales.

6.1.2.6. Las secretarías generales técnicas

La Secretaría General Técnica depende directamente del titular del área de gobierno correspondiente –su titular ostenta el rango de coordinador general–, si bien, excepcionalmente, en los casos en los que el área de gobierno esté estructurada en áreas de coordinación o delegadas, el Secretario General Técnico podrá depender funcionalmente del titular de una de estas, de conformidad con lo que establezca al respecto el Alcalde en el Decreto de organización del área de gobierno.

Los decretos del Alcalde de organización, estructura y competencias de 24 de junio de 2004 han establecido una secretaría general técnica en cada una de las ocho áreas de gobierno, y, como se ha dicho más arriba, únicamente en el Área de Gobierno de la Vicealcaldía se ha hecho depender la Secretaría General Técnica del Área de Coordinación Institucional.

El ROGA asigna a las secretarías generales técnicas las siguientes funciones: la gestión de los servicios comunes, la coordinación de las direcciones generales y órganos asimilados en el ámbito de los servicios comunes, la asistencia jurídica y técnica al titular del área de gobierno, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Asesoría Jurídica, las funciones tendentes a la eficiente utilización de los medios y recursos materiales, económicos y personales que tengan asignados el área de gobierno y, finalmente, las demás funciones que les deleguen el Alcalde o la Junta de Gobierno (artículo 44).

El ROGA se refiere a los servicios comunes, pero no concreta qué ha de entenderse por tales servicios, si bien su definición puede encontrarse, en el ámbito de la

Administración General del Estado, en el artículo 20 de la LOFAGE, que los define como aquellos que comprenden el asesoramiento, el apoyo técnico y, en su caso, la gestión directa en relación con las funciones de planificación, programación y presupuestación, organización y recursos humanos, sistemas de información y comunicación, producción normativa, asistencia jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales y servicios auxiliares, seguimiento, control e inspección de servicios y estadística para fines estatales y publicaciones. En similares términos se pronuncia el artículo 46 de la Ley de gobierno y administración de la Comunidad de Madrid respecto de las secretarías generales técnicas.

En los decretos del Alcalde de 24 de junio de 2004 se han determinado las competencias de las actuales secretarías generales técnicas, estableciéndose un bloque de materias comunes para todas ellas referentes a la gestión de los servicios comunes, y además: la asistencia jurídica y técnica al titular del área de gobierno –sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos directivos, la participación en la Comisión Preparatoria de la Junta de Gobierno a la que se refiere el artículo 29 del ROGA y la propuesta de publicación de disposiciones y resoluciones administrativas del área de gobierno.

Finalmente, como instrumentos para facilitar la gestión de estos servicios comunes, tanto el Alcalde en sus decretos de organización, estructura y competencias de 24 de junio de 2004, como la Junta de Gobierno Local en su acuerdo de la misma fecha, han delegado en las secretarías generales técnicas la autorización, disposición y el reconocimiento y liquidación de la obligación de los gastos que se imputen a los programas presupuestarios cuya gestión le corresponde en cuantía igual o inferior a 120.000 euros, e igualmente, con los límites señalados, las contrataciones y concesiones de toda clase que sea necesario realizar para el ejercicio de sus competencias materiales.

29. "No defendemos, desde luego, la existencia de un modelo único y excluyente de referencia para el ejercicio de la dirección pública. Sin perjuicio de ello, nos parece que goza merecidamente de amplio conocimiento y extensa aceptación el propuesto por la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, expuesto entre otros por Mark Moore (1995), quien considera al directivo como un 'creador de valor público'. Para el autor norteamericano, esta creación de valor implica la actuación en tres esferas interrelacionadas.

"La primera –la gestión estratégica– supone que el directivo reflexiona estratégicamente, produce ideas acerca de cómo la organización –cualquiera que sea la escala de la misma– que se ha puesto a su cargo puede crear el máximo valor; se plantea, si es el caso, transformar los presupuestos sobre los que venía actuando, reformular la misión, innovar cuando las circunstancias lo aconsejen.

"Para desarrollar esta estrategia, el directivo necesita operar en una segunda esfera –Moore la llama *political management*, que traduciremos, no sin reservas, como gestión del entorno político– al objeto de obtener la legitimidad, las autorizaciones, el apoyo, la colaboración y los recursos necesarios, gestionando para ello las relaciones con un grupo de actores, internos y externos, que constituyen su entorno autorizante. Este entorno incluye ante todo a sus superiores políticos, pero también a todos aquellos actores sobre

6.1.2.7. Las direcciones generales

La LRBRL dice muy poco de las direcciones generales, casi se limita a contemplar su existencia, a señalar que son órganos directivos y a establecer los requisitos para el nombramiento de sus titulares y el régimen de incompatibilidades, y es quizás lo más acertado, de manera que a cada ayuntamiento corresponde definir estos órganos y dotarlos de funciones concretas,²⁹ en cuanto manifestación de su potestad de autoorganización.

En todo caso, la Dirección General es el órgano que sirve como elemento básico para establecer la estructura de cada área, es decir, las áreas de gobierno van a estructurarse básicamente en direcciones generales, responsables de un conjunto de competencias funcionalmente homogéneas, como ocurre en el ámbito de la Administración del Estado o de las comunidades autónomas. Por esta razón son los principales órganos de colaboración en el desarrollo y ejecución de las políticas municipales de su competencia, de manera que sin perjuicio de la superior autoridad del titular del área competente o incluso del coordinador, las direcciones generales se configuran como los órganos de ejecución directa de las políticas públicas –y para ello podrán delegarse las correspondientes competencias tanto por el Alcalde como por la Junta de Gobierno.

La LRBRL cuando se refiere a estos órganos dice "direcciones generales u órganos similares". Esto permite admitir la posibilidad de dotar de este rango a otros órganos que en principio no cumplen con los elementos definidores antes indicados, o que cumpliéndolos no se encuentran insertos en la estructura de un área de gobierno. En el ROGA pueden encontrarse ejemplos de este tipo de órganos similares, como son el Director de la Oficina del Secretario de la Junta de Gobierno Local y el Gerente de Distrito, que conforme a los artículos 30.4 y 70.2 del ROGA, respectivamente, ostentan a todos los efectos el rango de director general.

los que el directivo no goza de autoridad formal: otros directivos, de su misma organización o de otras, grupos de interés, ciudadanos, medios de comunicación...

"Por último, trabajando en la tercera esfera –la gestión operativa– debe conseguir que la organización a su cargo, compuesta por el conjunto de medios y recursos situados bajo su autoridad formal, actúe eficaz y eficientemente para lograr los objetivos perseguidos, y asumir además la responsabilidad por los resultados alcanzados.

"Este último sería el terreno más conocido y convencionalmente aceptado del ejercicio de la dirección, pero la función de dirigir quedaría, como subraya Moore, empobrecida, si nos limitamos a él, ignorando las esferas del *management* estratégico y político. Ello supondría pedir a un directivo público menos de lo que nuestras sociedades están habituadas a exigir de un directivo privado, de un ejecutivo de empresa. Es más, probablemente la complejidad de los problemas afrontados por el sector público y lo intrincado de sus entornos autorizantes, convierten estas esferas de la gestión en más exigentes en el ámbito público que en el privado." Francisco LONGO, "El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: Una prioridad del fortalecimiento institucional", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.

El artículo 123 de la LRBRL alude a las direcciones generales como órganos que culminan la organización administrativa, y esto no tiene mucho sentido, pues como se indicó la organización administrativa la culminan los coordinadores generales o, en todo caso, el propio titular del área.

Respecto de las competencias de las direcciones generales, puede resaltarse, en primer lugar, que la LRBRL no les asigna funciones de forma expresa, aunque contempla la posibilidad de que ejerzan aquellas que les deleguen el Alcalde o la Junta de Gobierno Local. Por otra parte, y como se ha señalado para los coordinadores generales, les corresponderán las funciones propias de los órganos directivos –planificación estratégica, gestión del entorno y de los medios y recursos a su cargo.

Partiendo de estas consideraciones generales, el artículo 48 del ROGA establece que los directores generales son los titulares de los órganos directivos a los que corresponde, bajo la dependencia directa de un coordinador general o de un concejal de coordinación o delegado, la dirección y gestión de uno o varios ámbitos de competencias funcionalmente homogéneos.

El apartado 2 de este artículo 48 asigna con carácter general a los directores generales en sus respectivos ámbitos de responsabilidad las siguientes funciones: la dirección y gestión de los servicios de su competencia; la dirección y coordinación de las unidades orgánicas adscritas a la misma, cuya jefatura inmediata ostentan; la elaboración de proyectos de disposiciones, acuerdos y convenios respecto de las materias de su ámbito de funciones; la elaboración, seguimiento y control del presupuesto anual que se les asigne; la evaluación de los servicios de su competencia y, finalmente, las que les deleguen los demás órganos municipales.

Además de estas funciones de carácter general, tanto el Alcalde en sus decretos de organización, estructura y competencias de 24 de junio de 2004, como la Junta de Gobierno Local en su acuerdo de la misma fecha, han delegado en los directores generales las competencias correspondientes a un ámbito de la actividad de su área de gobierno. En particular, para facilitar la gestión de su ámbito competencial se les ha delegado la autorización, disposición y el reconocimiento y liquidación de la obligación de los gastos que se imputen a los programas presupuestarios que les correspondan en cuantía igual o inferior a 60.000 euros, e igualmente, con los límites

señalados, las contrataciones y concesiones de toda clase que sea necesario realizar para el ejercicio de sus competencias materiales.

6.1.2.8. Otros posibles órganos directivos

Además de los órganos directivos analizados hasta ahora, existen otros órganos que resultan de la configuración que el ROGA ha establecido para las funciones de presupuestación, contabilidad y recaudación³⁰ y que parten de lo señalado en el artículo 134 de la LRBRL:

“1. Las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación serán ejercidas por el órgano u órganos que se determinen en el Reglamento orgánico municipal. 2. El titular o titulares de dicho órgano u órganos deberá ser funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional, salvo el del órgano que desarrolle las funciones de presupuestación.”

Como puede verse, la LRBRL se refiere a la existencia de una serie de órganos a los que no asigna la condición de directivos, que resultan de existencia necesaria y a los que corresponderá ejercer las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación.

La LRBRL señala también que la función de presupuestación queda excluida de la reserva a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, que las funciones de contabilidad han de estar separadas de las propias de la intervención, y que de crearse un organismo con funciones tributarias en el mismo habrá de integrarse el órgano de recaudación. Respetando estos límites el Ayuntamiento puede decidir en relación con dichos aspectos de la organización administrativa.

En materia presupuestaria, el artículo 58 del ROGA ha dispuesto que las funciones de presupuestación corresponden al titular del área competente en materia de Hacienda y, en su caso, a los órganos directivos dependientes del mismo a los que se atribuyan competencias en materia presupuestaria, sin perjuicio de las facultades asignadas al Alcalde en el artículo 124.4.b), c) y k) de la LRBRL. El titular del área competente en materia de Hacienda queda así configurado como el órgano de gestión presupuestaria.³¹

En este sentido, el ROGA determina dichas funciones y precisa que las mismas pueden ser delegadas en cualquiera de los órganos directivos dependientes del mismo. Esta previsión se ha concretado en el Decreto

30. Respecto de estas funciones y, en general, sobre la regulación del capítulo III, “Gestión económico-financiera”, puede verse el estudio “La organización económica de los entes locales en la Ley de medidas para la modernización del gobierno local”, ARAGONÉS BELTRÁN, Emilio, en *Cuadernos de Derecho Local*, número 5, p. 83 y ss.

31. Puede observarse que la LRBRL sólo atribuye funciones o competencias a los órganos políticos. No obstante, exige que la función de presupuestación, es decir, una de las funciones principales en cualquier organización y, sobre todo, en las organizaciones públicas, esté asignada a un órgano en concreto al que no se le otorga la condición de órgano directivo. Sobre esto

nos preguntamos si tiene sentido que en el Ayuntamiento de Madrid dicha función esté atribuida a un órgano distinto del concejal responsable en materia de Hacienda. Desde nuestro punto de vista, el ROGA opta por una solución acertada al designar al titular del área competente en materia de Hacienda como titular del órgano de gestión presupuestaria, pues la preparación y elaboración del presupuesto en cuanto instrumento esencial para la ejecución de las políticas municipales son funciones que han de corresponder necesariamente a un órgano político, sin perjuicio de la superior dirección que en éste o en cualquier otro ámbito de la dirección política corresponde al Alcalde.

del Alcalde de 24 de junio de 2004 de organización, estructura y competencias del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública, que crea, como órganos directivos dentro de dicha área, el Coordinador General de Hacienda, la Dirección General de Presupuestos, la Dirección General del Sector Público y Política Financiera. Estos órganos son los que vienen a conformar la organización administrativa del Ayuntamiento de Madrid en materia presupuestaria,³² tanto en la vertiente de gastos como de ingresos, sin perjuicio de las facultades que se han atribuido al organismo autónomo Agencia Tributaria de Madrid.

En materia contable, el artículo 58.4 del ROGA concreta la previsión genérica del artículo 134 de la LRBRL disponiendo que “la función de contabilidad se ejercerá por un órgano adscrito al área competente en materia de Hacienda. El titular de este órgano será un funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional. Dicho órgano dependerá directamente o a través de un órgano directivo del titular del área competente en materia de Hacienda, de conformidad con lo que determine el Alcalde en el decreto de estructura de dicha área”.

El Decreto del Alcalde de 24 de junio de 2004 de organización, estructura y competencias del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública creó la Oficina de Contabilidad, con rango de subdirección general, adscrita directamente al Coordinador General de Hacienda, asignando a la misma las funciones de contabilidad del Ayuntamiento de Madrid.

Por otra parte, el ROGA separa las funciones de tesorería de las de recaudación –artículo 60–, especificándose que las primeras se ejercerán por el Tesorero municipal, que habrá de ser nombrado entre funcionarios con habilitación de carácter nacional. La Tesorería se adscribe orgánicamente al área competente en materia de Hacienda –actualmente figura adscrita de acuerdo con el Decreto del Alcalde de 24 de junio de 2004 a la Dirección General del Sector Público y Política Financiera.

Finalmente, en cuanto a las funciones de recaudación, la disposición transitoria primera del ROGA establece que “la función de recaudación será ejercida por un funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional, adscrito, directamente o a través de

un órgano directivo, al titular del órgano de gestión tributaria”. Actualmente, el órgano de recaudación es la Oficina de Recaudación, con rango de subdirección general, adscrita al organismo autónomo Agencia Tributaria de Madrid de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 135.3 de la LRBRL. ■

32. El Concejal de Gobierno de Hacienda y Administración Pública, mediante el Decreto de 10 de febrero de 2005, ha delegado:

–En el Coordinador General de Hacienda, elaborar la propuesta de aprobación de los planes financieros que hubieran de realizarse por la Administración municipal.

–En la Dirección General de Presupuestos, las funciones que el artículo 58.2 del ROGA asigna al órgano de gestión presupuestaria y la emisión del informe de contenido presupuestario al que se refiere el artículo 101.3 y la disposición adicional novena del TRLCAP. Si se trata del informe preceptivo en caso de modificaciones presupuestarias que afecten a gastos de personal, la competencia se ha delegado en la Dirección General de Servicios Generales de Personal.

–En la Dirección General del Sector Público y Política Financiera, la elaboración del proyecto de presupuesto anual de endeudamiento, supervisar la formación del anteproyecto del presupuesto de los organismos públicos, las sociedades mercantiles locales y las sociedades de economía mixta y el informe de los expedientes de modificaciones presupuestarias de los organismos públicos.

–En la Agencia Tributaria –organismo autónomo creado mediante un acuerdo del Pleno de 23 de diciembre de 2003–, el análisis de las previsiones de ingresos y la elaboración del proyecto de presupuesto general en lo relativo al presupuesto de ingresos y el seguimiento y la ordenación de la ejecución del presupuesto en lo relativo a ingresos tributarios y transferencias corrientes.