

# La organización del Gobierno de la

# Ciudad

Rafael Dios Durán







La organización del Gobierno de la Ciudad



# La organización del Gobierno de la Ciudad

---

*Rafael Dios Durán*



*A mi hermano*  
*José Manuel Dios Durán*  
(Córdoba 1960 – Sevilla 2008)

í n d i c e



# Índice

<b>ABREVIATURAS UTILIZADAS</b>	13
<b>PRESENTACIÓN</b>	17
<b>INTRODUCCIÓN</b>	21
<b>CAPÍTULO PRIMERO.– DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL AL GOBIERNO LOCAL</b>	
a) Cambios en el escenario social	25
1. La reforma del sistema político: modelo de partidos y régimen electoral	30
2. La reforma del sistema decisonal: controles y participación ciudadana	32
3. La reforma del sistema de gestión: la Nueva Gestión Pública	33
b) La Gestión Pública Estratégica.	35
1. Christopher Hood.	37
2. "Next steps".	38
3. Michael Barzelay.	39
4. Les Metcalfe.	41
5. Mark H. Moore.	42
6. La modernización de las estructuras administrativas	43
c) De la gobernanza local a la gobernanza multi-nivel.	45
d) Hacia un nuevo papel del Gobierno de la Ciudad	48

## CAPÍTULO SEGUNDO.- LA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD

a) El gobierno de los municipios	57
b) El modelo constitucional de Gobierno local	65
1. Primera lectura de la CE: autonomía sin contenido	66
2. Segunda lectura de la CE: tres niveles de gobierno	67
c) La organización del Gobierno de la Ciudad	70
1. La organización para la gestión del Equipo de Gobierno	70
2. La organización para la gestión de los servicios públicos	76
d) La relación entre Derecho Administrativo y Gestión Pública Estratégica.	78
e) Hacia una Gestión Pública local de calidad	81
1. Calidad percibida, producida y realizada	85
2. La Gestión de La Calidad Total (GCT)	87

## CAPÍTULO TERCERO.- LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD

a) El "Pacto Local".	91
1. Objetivos y proceso de gestación	92
2. Las medidas para el desarrollo del Gobierno local	94
3. Repercusión sobre la forma de Gobierno local	97
4. La "Propuesta para el desarrollo de la cooperación municipal en la Comunidad Autónoma de Andalucía"	101
5. El Municipio del Bienestar y el Buen Gobierno Local	102
b) De la "Ley de Grandes Ciudades" a la Ley de Modernización	105
c) El Régimen Especial	116
1. La Carta Municipal de Barcelona	116
2. La Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid	120
d) El proyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local	125
e) Hacia un "Código de Buen Gobierno Local"	129

## CAPÍTULO CUARTO.- LOS ALTOS CARGOS CON RESPONSABILIDAD DIRECTIVA

a) La organización de la Administración General del Estado (AGE)	133
--	-----

1. Creación, modificación y supresión de órganos y unidades administrativas	134
2. Funciones de los órganos	136
3. Nombramiento de las personas titulares de los órganos	137
b) La Administración de la Junta de Andalucía	138
1. Creación, modificación y supresión de órganos	140
2. Funciones de los órganos	141
3. Nombramiento de las personas titulares de los órganos	143
c) Los Altos Cargos de las Administraciones Estatal y Autonómica	145
1. Retribuciones de los Altos Cargos de la Administración General del Estado	147
2. Retribuciones de los Altos Cargos de la Junta de Andalucía	148
3. La indemnización por cese o extinción del contrato de los Altos Cargos	152
4. La consolidación para los Altos Cargos del valor del Complemento de Destino de Director General	153
d) El Estatuto de los Órganos del Gobierno de la Ciudad	156
1. Creación de los órganos directivos voluntarios	158
2. Funciones de los órganos directivos municipales	162
3. Nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos	163
4. Toma de posesión de los cargos	165
5. Las situaciones administrativas de las personas titulares de los órganos municipales	166
6. Las retribuciones de los órganos municipales	169
7. Las incompatibilidades de los órganos municipales	175
<b>CONCLUSIONES</b>	181
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	191

abreviaturas



# Abreviaturas utilizadas

AGE	Administración General del Estado.
AN	Audiencia Nacional.
Art.	Artículo.
Arts.	Artículos.
Arz.	Aranzadi.
ATC	Auto del Tribunal Constitucional.
BOAM	Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid.
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
BOP	Boletín Oficial de la Provincia.
CC	Código Civil.
CCAA	Comunidades Autónomas.
Cc	Código de Comercio.
CE	Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.
CEAL	Carta Europea de la Autonomía Local.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CES	Consejo Económico y Social.
CMB	Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.
CP	Código penal.
DA	Disposición Adicional.
DD	Disposición Derogatoria.
DF	Disposición Final.
DGCHT	Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
FALHN	Funcionarios de Administración Local con Habilitación Nacional.
FAMP	Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias.
IPIA	Instituto de Promoción Industrial de Andalucía.
LBGAL	Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (Versión 5/2/2007).
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector Público.
LFCE	Ley de Funcionarios Civiles del Estado, Decreto 315/1964, de 7 de febrero.

LGS	Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.
LGT	Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria.
LI	Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.
LMRFP	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.
LO	Ley Orgánica.
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.
LOFCS	Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
LOR	Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de representación.
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRHL	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.
LRJCA	Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
PP	Partido Popular.
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RCL	Repertorio Cronológico de Legislación.
RD	Real Decreto.
RD 1.465/85	Real Decreto 1.465/1985, de 17 de julio, sobre contratación para la realización de trabajos específicos y concretos, no habituales en la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos y Seguridad Social.
RD 2.357/85	Real Decreto 2.357/1985, de 20 de Noviembre, por el que se regulan los contratos para la realización de trabajos específicos y concretos, no habituales, de carácter excepcional, en la Administración Local.
RD 390/96	Real Decreto 390/1996, de 1 de Marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/1995, de 18 de Mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
RD 1.418/06	Real Decreto 1.418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
RDL	Real Decreto Legislativo.
RJFALHN	Régimen Jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
RGSS	Régimen General de la Seguridad Social.
ROF	Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
ROM	Reglamento Orgánico Municipal.
RSCL	Decreto de 17 de Junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

RTC	Repertorio del Tribunal Constitucional.
SITAL	Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local.
ss	Siguientes.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TAREMB	Decreto 1.166/1960, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Texto Articulado del Régimen Especial del Municipio de Barcelona.
TALEMM	Decreto 1.674/1963, de 11 de julio, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley Especial del Municipio de Madrid.
TC	Tribunal Constitucional.
TRET	Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, de 10 de marzo de 1980.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley 13/1995, de 18 de Mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLGP	Real Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria.
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
UDITE	Union des Dirigeants Territoriaux de l'Europe
UE	Unión Europea.

presentación



# Presentación

Son muchos los manuales que analizan y estudian cómo se organizan las empresas y demás entidades privadas, sin embargo no sucede lo mismo con el estudio de la organización de las entidades locales.

Algunos autores resaltan la similitud entre ayuntamiento y empresa para aplicar criterios de la gestión privada a la pública pero esto, en mi opinión, no es adecuado y, aunque no se pueden generalizar la aplicación de las medidas incluidas en planes de organización empresarial a la administración pública, sí pueden ser aplicables siempre que puedan adaptarse a las particularidades organizativas de la Administración Local.

La Administración, en todos los niveles, tiene el deber fundamental de ser servicio público, pero la Administración Local, que es, además, la más próxima al ciudadano, se enfrenta al reto fundamental de dar una respuesta eficaz a la, cada vez, mayor demanda de servicios, en un entorno en el que las formas tradicionales de gestión ya no parecen ser las óptimas.

Para que esto sea posible se requieren estructuras en red, con ajustada burocracia, lideradas por personas cuya legitimidad se asiente en sus actitudes y aptitudes, además de la propia legitimidad que otorga el hecho de haber obtenido la confianza de los votos de la ciudadanía en un proceso electoral.

La organización de los municipios españoles es tan variada como las percepciones de la misma. Tanto los estudios doctrinales que consideran la naturaleza abierta del modelo local diseñado en la Constitución de 1978, hasta los que señalan el carácter corporativo de los ayuntamientos como característica definitoria, determinan la diversidad del mundo local en España.

Los nuevos retos a los que se enfrentan las ciudades y municipios hacen necesario un consenso para establecer unas nociones básicas de organización que puedan aplicarse a cualquier ayuntamiento, respetando siempre la pluralidad, las particularidades y el potencial endógeno de los territorios. No se trata de llegar a un modelo único de gestión para todos, sino de establecer unas pautas básicas de organización que potencien aquellas fortalezas propias y diferenciadoras de cada territorio.

La forma de gestión de los servicios públicos, la modernización administrativa, y la implantación de mecanismos y técnicas de la nueva gestión pública son, por lo tanto, las cuestiones centrales de la presente publicación, que espero les sea de utilidad.

La Consejería de Gobernación avanza con esta publicación en su apoyo de aquellas actuaciones que faciliten la labor de los equipos locales en su gestión ordinaria, siempre con el objetivo último de asegurar e incrementar la calidad de vida y el estado de bienestar de la sociedad del siglo XXI.

*Clara Eugenia Aguilera García*  
Consejera de Gobernación



introducción



# Introducción

Las ciudades actúan sobre el bienestar futuro de la sociedad: en un contexto de globalización y crisis financiera mundial muchas de las respuestas serán locales. Los cambios estructurales en el escenario social plantean retos para las ciudades europeas y el nuevo papel del **Gobierno de la Ciudad** como promotor de un desarrollo local sostenible. La puesta en práctica de las decisiones políticas requiere la articulación de escenarios organizativos y de gestión. La nueva gestión pública, la modernización administrativa o la gobernanza son herramientas para prestar servicios de calidad, defender la cohesión social y promover el desarrollo económico en condiciones de competitividad.

La Constitución Española de 1978 garantiza la autonomía de los municipios y atribuye su representación, gobierno y administración a los respectivos ayuntamientos. El Estatuto de Autonomía para Andalucía y, antes, la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 se pronuncian en el mismo sentido. Sin embargo, no hay que perder de vista que el Estado y la Comunidad Autónoma concretan el contenido material de la autonomía mediante leyes de régimen local. Por ello, desde esta Consejería se trabaja para que el *“derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses”* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se vaya transformando en *“el derecho y la capacidad efectiva a ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad”* de la mencionada Carta Europea de Autonomía Local.

Los ayuntamientos españoles del siglo XXI tienen como uno de sus retos fundamentales concretar cómo se organiza el gobierno y cómo se dirige la administración de la ciudad. El reto es doble, ya que debe afrontarse:

En primer lugar la transformación de una administración local, en la que predomina el carácter jerárquico, en un modelo basado en una política de gobierno multinivel, con una mayor presencia y participación de los actores locales cuyos intereses estén implicados.

Por otra parte, se debe contemplar la incorporación del personal directivo profesional, cuya característica principal debe ser la independencia respecto al poder político, y la objetividad y responsabilidad en la gestión y ejecución de las políticas locales.

Por tanto, el trabajo de investigación origen de esta obra se divide en dos partes claramente diferenciadas: la primera se centra en la organización del gobierno de las ciudades, cuyo resultado es la presente publicación, y la segunda, que no se incorpora ahora, centrada en la dirección de la administración municipal.

La tarea de transformar la “*Administración Local*” debe enmarcarse en otra más amplia que incluya la de elaborar un “*management*” específico de las Administraciones Públicas, de forma que la modernización administrativa mantenga los valores de la gestión pública e incorpore los conocimientos de la gestión privada para prestar servicios de calidad.

La Ley 2/2008, de 10 de diciembre, regula el acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los municipios de gran población. Esto permitirá a los gobiernos de más ciudades de Andalucía designar a una persona, un Concejal distinto del Alcalde, para la Presidencia del Pleno del Ayuntamiento, incorporar miembros no electos a la Junta de Gobierno y crear los **órganos directivos** de la administración municipal. La función directiva la compartirán dos grupos de personas:

Las que ejercen funciones de gobierno, que tienen como referencia esencial la **legitimación política** directa o indirecta en su acceso (los **Altos Cargos** con responsabilidades directivas).

Las que no ejercen funciones de gobierno, que responden a criterios puramente **profesionales**. Su régimen jurídico debe respetar los principios de la Constitución y del Estatuto Básico del Empleado Público (los **Directivos** profesionales).

El estudio de las relaciones entre el ayuntamiento y los ciudadanos hay que situarlo en un contexto internacional y con múltiples niveles de gobierno (concepto que responde al nombre de gobernanza, simplificando los matices) y precisa de personas que tengan la capacidad, la formación y las habilidades necesarias para la ejecución y la evaluación de las políticas públicas: el personal directivo profesional.

Una regulación de la función directiva, común para todas las administraciones públicas de Andalucía, será un factor clave para la modernización de la gestión pública que la sociedad reclama. Sin embargo, mantener la denominación de “*personal directivo local*”, sin distinguir entre los órganos administrativos y los puestos de trabajo, puede perpetuar la falta de concienciación actual entre “*Alto Cargo*” y personal directivo profesional, y puede tener consecuencias no deseadas, en primer lugar, sobre el derecho de los ciudadanos a una buena administración, pero también sobre el derecho a la carrera administrativa de las personas que dirigen la ejecución y controlan el cumplimiento de los objetivos fijados por el Gobierno de la Ciudad.

Estoy convencido de que el presente estudio contribuirá a conocer mejor la realidad del Mundo Local andaluz y sus posibilidades de futuro.

EL DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL  
D. Manuel Zafra Víctor



capítulo primero



# Capítulo Primero

## De la Administración Local al Gobierno Local

- > Las reformas del modelo de Estado puestas en marcha en los países de la UE tienen como elemento común **la modernización de las Administraciones Públicas**.
- > La defensa de la gestión pública y el estudio de la práctica cotidiana origina el discurso que conocemos como la **Gestión Pública Estratégica**, siendo sus objetivos la **innovación en la gestión** y la **creación del máximo valor público**.
- > Los diferentes diseños institucionales responden a una lógica o un objetivo estratégico específico del **Gobierno de la Ciudad**: el crecimiento económico, la canalización de las demandas políticas hacia otros niveles de Gobierno o la provisión de servicios de bienestar.
- > La gestión eficaz de las políticas públicas locales requiere **una nueva concepción del Gobierno de la Ciudad**, tanto como generador de riqueza y empleo, como proveedor de servicios de calidad.

### a) Cambios en el escenario social

El rol asignado al Estado en los países de la **Unión Europea** ha sufrido una evolución vertiginosa desde la Segunda Guerra Mundial, siendo generalizado en todos los países de la UE el proceso descentralizador del poder hacia instancias más cercanas a los ciudadanos y la conformación de los ámbitos locales como verdaderos niveles de **Gobierno** y como espacios idóneos para lograr un desarrollo económico sostenible<sup>1</sup>.

Este proceso se materializa en **España** a partir de la **Constitución** de 1978 y en **Europa** con la aprobación de la **Carta Europea de la Autonomía Local** de 1985, con sus consecuencias en el entorno económico, social y político.

---

<sup>1</sup> "El desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades". Comisión Mundial para el desarrollo del medio ambiente ("COMISIÓN BRUNDTAND"), 1987.

En el contexto de la UE prevalecen las ideas del llamado **“consenso socialdemócrata”** basado en modelos keynesianos. El Estado tiene el monopolio de los intereses generales, la empresa representa meros intereses egoístas y el mercado es una fuente de riqueza, pero también de desigualdad y de desorden. En este modelo la intervención del Estado en la sociedad es importante y se realiza a través de la **Administración** mediante los cinco instrumentos del **Estado del Bienestar**:

- > Servicios públicos universales.
- > Servicios públicos selectivos o focalizados.
- > Transferencias monetarias.
- > Regulación de mercados.
- > Fiscalidad.

Como consecuencia de la evolución del Estado interventor activo en los procesos económicos y sociales se han desarrollado en la UE **tres modelos**, en función de las prioridades de las diferentes opciones políticas. Sin embargo, el crecimiento del gasto público no ha servido para garantizar ni el pleno empleo ni una mayor equidad en la distribución de los ingresos.

IMPLANTACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR			
MODELOS	OBJETIVOS	MEDIOS	FINANCIACIÓN
ESCANDINAVO	Igualdad social	Redistribución de la riqueza	Impuestos
ANGLOSAJÓN	Prestaciones y servicios	Redes asistenciales	Impuestos/ Cotizaciones
CONTINENTAL	Protección ciudadanos	Aseguramiento de los riesgos	Cotizaciones

La realidad social ha sufrido cambios estructurales en la esfera económica, social y de valores. Se ha producido un cambio de paradigmas en el escenario social actual, en las llamadas **“esferas de discontinuidad”**, y se configuran nuevos escenarios para la intervención del Estado en la sociedad.

CAMBIOS EN LA REALIDAD SOCIAL	
ESFERAS DE DISCONTINUIDAD	NUEVOS ESCENARIOS
Económico-laboral	Economía post-industrial, "glocalizada" (global-local), flexible, intensiva en capital y conocimiento.
Socio-estructural	Sociedad próspera y dualizada, con múltiples ejes de fragmentación y nuevos espacios de exclusión social.
Familiar-comunitaria	Pluralidad de formas de convivencia, nuevas formas de relaciones entre las esferas laboral y familiar y entre los roles de hombres y mujeres.
Simbólica y de acción colectiva	Hegemonía semántica del mercado, nuevos valores post-materialistas, diversificación instrumentos de acción colectiva y crisis de la representación política.

Esta nueva situación es lo que se ha llamado **"modernidad reflexiva"** o avanzada y que tiene cuatro características: glocalización multidimensional, individualización de las desigualdades, complejidad y dinamicidad<sup>2</sup>.

- > **Glocalización multidimensional.** Se produce un doble reforzamiento de lo local y lo global a nivel político, se refuerzan mutuamente. Es tan importante la UE como el territorio local y las políticas municipales. Es multidimensional porque se da en el ámbito económico, cultural, etc.
- > **Individualización de las desigualdades.** Se rompen las clases sociales. Las desigualdades no han desaparecido, se han hecho más complejas, pero se ha erosionado la percepción de esas desigualdades. Se ha roto la solidaridad entre clases y han surgido nuevas formas de marginación y exclusión social que no se viven de manera colectiva sino individual. Se produce incluso una culpabilización social de las personas que viven desigualdades.
- > **Complejidad.** La enorme variedad de las cosas hace complejo el llegar y comprender todo. Hay una heterogeneidad de formas de convivencia familiar y es difícil definir qué es lo mejor para todos, pues son necesidades que no se pueden vivir colectivamente.

<sup>2</sup> "Modernización reflexiva" significa la posibilidad de una (auto)destrucción creativa de toda una época: la de la sociedad industrial. El "sujeto" de esta destrucción creativa no es la revolución, ni la crisis, sino la victoria de la modernización occidental." U. Bech, A. Giddens y S. Lash: *MODERNIZACIÓN REFLEXIVA. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, pág. 14.

- > **Dinamicidad.** Sobre los ejes de desigualdad se producen procesos de reestructuración y articulación de intereses de manera colectiva y buscando encuadramiento social de problemas que hasta ahora se vivían de manera individual.

El neoliberalismo de los años ochenta del siglo XX, que supone volver a los orígenes liberales, está basado en la incorporación de elementos de mercado a terrenos antes bajo la **“autoridad”** del Estado. La **“agenda neoliberal”** pretende recortar el Estado y, en lo que se refiere a la prestación de servicios, ésta suele adoptar otras formas aparte de la Administración tradicional: el ejemplo a destacar es el de Chile, con el sistema de pensiones en manos privadas.

El otro modelo alternativo es lo que se ha dado en llamar el **Estado de Bienestar Pluralista**, tiene que ver con lo que se denomina **“la tercera vía”** y es la alternativa planteada desde la tradición socialdemócrata. Se trataría de descargar al Estado no tanto de **ámbitos de intervención** sino de **maquinaria de intervención**, dotando de esta forma al sistema de una mayor flexibilidad: el ejemplo sería la división de roles en la sanidad del Reino Unido.

Las respuestas, una vez detectadas la burocracia y rigidez que se han provocado, se orientan hacia modelos alternativos en los que la ideología juega un papel protagonista.

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR		
MODELOS	CONTENIDOS	MEDIOS
ESCANDINAVO	No se modifican	Nueva Gestión Pública
ANGLOSAJÓN	Mercantilización	Desregulación
CONTINENTAL	Retroceso moderado	Introducción elementos Nueva Gestión Pública

El comienzo del siglo XX en España marcó el inicio de un profundo cambio social. La industrialización de los procesos productivos conlleva la concentración urbana de la población activa. Al éxodo rural contribuyen las innovaciones tecnológicas de la época, como la electricidad o el motor de explosión, y el empuje económico provocado por la Primera Guerra Mundial.

El modelo de Estado inmediatamente anterior a la Constitución española de 1978, interventor y paternalista, se caracterizó por los grandes y casi nunca exitosos **“Planes de Desarrollo”**, cuyo planteamiento básico era el crecimiento económico en base a grandes empresas e incremento de la demanda. Desde esta perspectiva, el Municipio era ante todo un administrador de lo existente, en todo caso un ejecutor influenciado verticalmente por diversos sectores y temáticas del desarrollo, cada una gobernada por cabezas diferentes, en los distintos Ministerios. El Sr. Ministro y el Sr. Alcalde eran los únicos actores.

REPARTIMIENTO DE LA POBLACIÓN POR ENTIDADES MUNICIPALES %			
MUNICIPIOS	1900	1920	1930
De menos de 5.000 h.	50,92	44,50	40,34
De 5.000 a 100.000 h.	40,06	43,44	44,73
De más de 100.000 h.	9,01	12,05	14,91

Fuente: J. VICENS VIVES, *Historia de España y América*, t. V, p. 44.

El **Estado del Bienestar** español se consolidó durante los últimos años del pasado siglo XX a través de un proceso específico de universalización de los derechos sociales, caracterizado por una creciente asistencialización de las prestaciones y privatización en la gestión de los servicios sociales, llegándose a afirmar que *“El Estado del bienestar español de la segunda mitad de los años sesenta y muy primeros setenta se puede definir como un modelo de protección social de tipo contributivo, bajo nivel de gasto, de escaso impacto redistributivo, funcionalmente reproductivo y políticamente despótico”*<sup>3</sup>.

Al mismo tiempo que la política social en la UE se orienta a la regulación del mercado de trabajo, salud laboral y libre movimiento de los factores productivos y, simbólicamente, a la lucha contra la pobreza, el modelo español de **Estado del Bienestar** se consolida con las siguientes características:

- Universalización protectora.
- Asistencialización de la acción protectora.
- Descentralización política y administrativa.
- Privatización selectiva.
- Socialización de la gestión del bienestar o gestión no lucrativa de intereses públicos.
- Presencia crucial de la familia.

Del bienestar raquíptico y autoritario del franquismo se pasa a **“un cierto pacto seudokeynesiano tardío”** durante la transición, que evoluciona posteriormente a la forma de bienestar democrático de los años noventa. El crecimiento económico generador de bienestar colectivo a través del mercado es el valor dominante.

<sup>3</sup> “La globalización económica creciente a partir de 1980 va a minar y limitar de manera relativa la autonomía de los Estados del bienestar nacionales, que favorecerán la desregulación, la flexibilidad laboral y la contención del gasto social para favorecer la inserción competitiva de las economías nacionales en el nuevo mercado mundial. Las políticas nacionales, como hemos sostenido en otras ocasiones, no se inclinarán hacia el desmantelamiento del Estado del bienestar, sino hacia una triple política de reestructuración institucional, privatización selectiva y deslegitimación controlada que haga compatible los amplios apoyos ciudadanos a los sistemas de protección social (condicionante político) con las políticas de rigor monetario y presupuestario y de ajuste laboral (condicionante económico).” Ricard Goma y Joan Subirats: *POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona, 1998, pág. 137.

El régimen de bienestar español, ni es neoliberal puro, ni tiene valores de referencia homogéneos: **el principio contributivo obligatorio convive con el principio universalista.**

En este contexto aumenta en los ciudadanos la sensación de insatisfacción con el funcionamiento concreto de los sistemas democráticos. En las encuestas se valoran muy alto los **principios** democráticos (los valores, la teoría), y muy bajo los **sistemas** democráticos (la práctica, el funcionamiento de las instituciones). Esto genera distanciamiento entre política y sociedad, entre electores y elegidos, con índices de abstención cada vez más altos. El proceso de cambio del modelo monopolista burocrático hacia esquemas pluralistas y posburocráticos es lo que se viene denominando **“la modernización de las Administraciones Públicas”**, considerándose una de las dimensiones clave en la reestructuración del **Estado del Bienestar**, y que en la UE se ha planteado en tres direcciones:

- Reforma del sistema político: Modelo de partidos y régimen electoral.
- Reforma del sistema decisional: Controles y participación ciudadana.
- Reforma del sistema de gestión: Nueva Gestión Pública.

## 1. La reforma del sistema político: modelo de partidos y régimen electoral

---

Las respuestas políticas para la reforma de los *inputs* políticos tradicionales han insistido en mejorar el funcionamiento de las puertas de acceso a los sistemas políticos, tanto el **sistema de partidos** como el **sistema electoral**. Entre las reformas de los partidos está la propuesta de elecciones primarias vinculantes para la selección de candidatos. Los sistemas electorales son de dos maneras, o sistema proporcional o mayoritario. En España es proporcional de listas cerradas en circunscripciones amplias, por ello, se le ha criticado su lejanía de los ciudadanos, su falta de control, etc. En el Reino Unido es un sistema mayoritario con circunscripciones pequeñas y uninominales (un solo candidato por cada circunscripción).

Algunos países han ensayado fórmulas de innovación, como articular el sistema proporcional con el mayoritario, y por otra parte ir a un sistema electoral de listas abiertas. Sin embargo, estas reformas no han aumentado los índices de participación. En Alemania se usa un sistema proporcional y mayoritario, un sistema mixto, y los electores tienen dos votos: por el sistema proporcional votan una lista, y por el sistema mayoritario un candidato. En España no se cambia porque por un lado los políticos, que son los que tienen que hacerlo, no lo hacen, y por otro lado no hay cultura política, los electores delegan y los políticos se creen suficientes.

La representación política constituye el principal circuito institucional de comunicación entre **Sociedad y Estado**, y, en consecuencia, las relaciones entre ambas esferas condicionan inexorablemente el propio proceso representativo. El derecho a elegir representantes debe completarse con el derecho a destituirlos por votación popular<sup>4</sup>.

La elaboración e implementación de las **políticas públicas** propias del Estado intervencionista, como afirma PORRAS NADALES, conlleva un replanteamiento del modelo de representación política, bien hacia la participación directa de los ciudadanos, bien hacia el reforzamiento del circuito partitocrático. En la primera dirección, la participación directa, como la entiende la concepción tradicional de la democracia, ha fracasado históricamente. En la segunda dirección, asistimos a una radical transformación del modelo de representación<sup>5</sup>.

La salida a las contradicciones entre ambas opciones (participación directa de los ciudadanos/reforzamiento del circuito partitocrático) la sitúa PORRAS NADALES en **la gestión de las políticas públicas**, identificándola como la nueva arena de desarrollo de la democracia occidental<sup>6</sup>.

UN NUEVO MODELO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA		
ÁMBITO	ANTES	AHORA
Política	Agregación de intereses	Respuesta simbólica a quejas de individuos o grupos
Acción pública	Instrumento para la resolución de problemas	Generar mayorías emocionales

Fuente: Porras Nadales.

<sup>4</sup> "El Alcalde elegido por el Ayuntamiento podrá ser destituido por el voto de la mayoría absoluta de los Concejales que legalmente formen la Corporación, o por votación popular en que así lo acuerde la mitad más uno de los electores. El Alcalde elegido por el pueblo sólo podrá ser destituido por éste en la forma antedicha. Siempre que el Alcalde fuera destituido por votación popular, en ésta, y con el número de votos que para la destitución se exigen, podrá ser designado su sustituto. Serán de aplicación a la destitución del Alcalde por el pueblo las normas de procedimiento anteriormente establecidas para su elección por el mismo". Ley Municipal de 1935, artículo 81.

<sup>5</sup> "Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental". Y. Meny y J-C. Thoening: *LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*, Ariel, Barcelona, 1992, pág. 89.

<sup>6</sup> "La única vía de salida consistente a esta sustancial contradicción entre ambos modelos sería la que se deduce de la nueva arena de desarrollo de la democracia occidental: la esfera de la gestión de las llamadas políticas públicas, entendida como un ámbito de responsabilidad pública orientada hacia el objetivo de la eficacia decisional, y constituyendo por tanto una auténtica alternativa a la vía de la legitimación simbólica en que ha derivado la representación política clásica". Antonio J. Porras Nadales: *REPRESENTACIÓN Y DEMOCRACIA AVANZADA*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pág. 78.

## 2. La reforma del sistema decisional: controles y participación ciudadana

Las reformas para la mejora de la democracia han tendido a buscar fórmulas que vinculen a la **ciudadanía** con las **políticas públicas**. No sólo antes, en las elecciones, o después, en la gestión. El reto es la participación de los ciudadanos en los procesos de formulación de políticas públicas, en la toma de decisiones.

Una clasificación de los modelos de elaboración de **políticas públicas** y los niveles de **participación ciudadana** sería:

PARTICIPACIÓN CIUDADANA		
CERTEZAS TÉCNICAS	CONSENSO POLÍTICO	
	CONSENSO POLÍTICO ALTO	CONSENSO POLÍTICO BAJO
CERTEZAS TÉCNICAS ALTAS	Programación técnica	Negociación política
CERTEZAS TÉCNICAS BAJAS	Experimentación operativa	Aprendizaje social

Las **certezas técnicas** hablan de la existencia de capacidades técnicas o tecnológicas de respuestas a los problemas contrastadas y con éxito, mientras que el **consenso político** habla de las relaciones y el grado de equilibrio y negociación. Así, cuando el consenso político es alto y también la certeza técnica, el proceso político es de programación técnica y por tanto la participación ciudadana es baja. Cuando el consenso político se erosiona pero siguen las certezas técnicas altas, el escenario cambia a la negociación política. Cuando lo que se erosiona es la capacidad de respuesta técnica (biotecnología, medio ambiente), pero hay consenso político, se llega a la experimentación operativa, instrumental o técnica. Cuando hay erosión simultánea de consenso y de certezas, es el **aprendizaje social** o red de técnicas y ciudadanos que interactúan para aprender, tanto la definición de problemas como el tipo de respuesta política a esos problemas.

En los últimos años la casilla de programación técnica se va despoblando hacia las otras tres, y sobre todo a la de aprendizaje social. Surge la necesidad de **participación ciudadana** en aquellas situaciones en las que no hay ni consenso político ni certezas técnicas. Cambia la situación antigua en la que a mayor eficacia de la respuesta política menor participación ciudadana. Los ciudadanos delegaban la responsabilidad de la respuesta en los políticos. Hoy, a más participación más eficacia, o la participación de la ciudadanía como requisito para la solución eficaz de los problemas.

### 3. La reforma del sistema de gestión: la Nueva Gestión Pública

La solución de los problemas sociales no se considera hoy vinculada al incremento del gasto público, propio del **Estado del Bienestar**. El modelo organizativo que corresponde al **Estado Relacional** es el del emprendedor social capaz de crear y gestionar complejas redes interorganizativas en las que participan tanto organizaciones públicas como privadas. El reto de una gestión basada en el principio de **eficacia social** consiste en conseguir el mayor factor multiplicador posible sobre el presupuesto propio.

MENDOZA MAYORDOMO asegura que *el rol que en cada período histórico concreto se asigna al Estado guarda relación con el entorno económico, social y político; y que, a su vez, a cada modelo de Estado corresponde un determinado modelo organizativo de Administración Pública*<sup>7</sup>.

En el contexto del debate sobre el rol del Estado en las sociedades democráticas, sostiene MENDOZA que tras la “crisis” del **Estado del Bienestar** emergerá el **Estado Relacional**. El diseño organizativo para articular la relación entre Estado y Sociedad será la “**organización-en-red**” (network organization).

MODELO DETERMINANTE	
MODELOS DE ESTADO	MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Estado Liberal de Derecho.	Modelo burocrático.
Estado del Bienestar.	Modelo gerencial.
Estado Relacional.	Modelo emprendedor social.

Fuente: Mendoza Mayordomo

<sup>7</sup> “Un aspecto importante de esta nueva articulación, en clave de corresponsabilidad, entre los sectores público y privado es que el protagonismo corresponde a las necesidades sociales. El criterio para asignar las tareas y las responsabilidades no se establece en base a la naturaleza pública o privada de las organizaciones participantes, sino en base a su capacidad para dar respuesta de la forma más adecuada y efectiva a una determinada necesidad social. Lo importante ya no es el quién lo hace sino el resultado que se consigue. En este sentido, el político y el gestor relacional prefieren, responsablemente, “perder” protagonismo institucional, es decir, hacer con otros o incluso que sólo hagan otros, si con ello se gana en eficacia social”. Xavier Mendoza Mayordomo, “Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas: del Estado del bienestar al Estado relacional”, Papers de Formació Municipal, núm. 23, Diputació de Barcelona. También puede consultarse en <http://www.diba.es/fl/pfm023.pdf>.

La **lógica relacional** busca conseguir la máxima sinergia posible entre los recursos, conocimientos y capacidades del sector público con los del sector privado. Desde esta perspectiva, la resolución de los problemas sociales no aparece necesariamente vinculada a la dinámica incrementalista del gasto público, típica del Estado del Bienestar. Gobernar ya no es sinónimo de gastar sino de capacidad de liderazgo y de consenso para movilizar los recursos, públicos y privados, existentes en una sociedad y dar así respuesta a las necesidades sociales.

La lógica relacional cristaliza en el ámbito local en dos aspectos, según BRUGUÉ y GOMÁ<sup>8</sup>:

- **Las nuevas relaciones entre la esfera pública local y la sociedad.** Se trata de impulsar instrumentos profundamente renovados de **participación** personal, comunitaria y empresarial.
- La nueva realidad del **Gobierno multinivel**, es decir, de **la co-determinación de las políticas públicas a múltiples escalas territoriales de Gobierno.** Se trata de impulsar esquemas de integración flexible de esta multiplicidad de niveles (Europeo, Estatal, Autonómico y Local).

Los cambios en el escenario social han provocado el cambio de la agenda política. Ahora nos encontramos en un entorno en el que los actores interactuantes se enfrentan a un alto grado de complejidad, dinamismo y diversidad. Nuestros gobernantes se afanan en la tarea de **modernizar un Estado** sin reformar su base constitucional ni la cultura política que la sustenta.

La dificultad de gobernar ha aumentado mucho más que las capacidades de los gobernantes. La **governabilidad** hoy se define como *“la capacidad de un sistema socio-económico-político para gobernarse a sí mismo en el contexto de los sistemas más amplios de los que forma parte y que constituyen su entorno”*<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> “La posibilidad de que las instancias locales realicen aportaciones estratégicas al desarrollo y al bienestar de sus ciudades debe entenderse en el contexto del estilo relacional de gobierno. Un estilo que implica gobernar a través de redes de actores interdependientes y no de jerarquías decisionales legalmente establecidas, que tiene que ver más con la influencia que con el ejercicio de la autoridad. En definitiva, la lógica de lo relacional como contexto y límite de lo estratégico en el ámbito local.” Quim Brugué y Ricard Gomá (Coords.): *GOBIERNOS LOCALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS, Bienestar social, promoción económica y desarrollo*, Ariel, Barcelona, 1998, pág. 35.

<sup>9</sup> “Los gobernantes actúan siempre dentro de un marco de constricciones determinado, constituido por el sistema institucional, la cultura cívica y un cierto equilibrio de intereses sociales. Toda sociedad tiene una estructura o modelo de interacción que modernamente llamamos *“governance”*. Esta estructura establece un sistema de incentivos de los distintos actores económico-político-sociales y expresa, a la vez, el equilibrio entre ellos. Gobernar en turbulencia significa orientar e influir sobre actores sociales autónomos para avanzar hacia nuevos modelos de interacción y hacia nuevos equilibrios más incentivadores de comportamientos eficientes y responsables. Dicho en otras palabras, el objeto fundamental del gobierno moderno no consiste en producir bienes y servicios para los ciudadanos (cosa que pueden hacer en gran parte las organizaciones privadas dentro del marco regulatorio y la supervisión estatal), sino en procurar mejor “governance”, es decir, un sistema institucional y una cultura cívica que incentiven el comportamiento eficiente y responsable del conjunto de los actores sociales.” J. Prats, “Gobernar en tiempos de turbulencias”. Puede consultarse en <http://www.iigov.org/papers>.

## b) La Gestión Pública Estratégica

GALBRAITH argumentó a finales de los años sesenta cómo las grandes corporaciones norteamericanas, al igual que las Administraciones públicas, estaban dominadas por **“tecnoestructuras”** que seguían su lógica burocrática en lugar de los dictados del mercado. PETERS y WATERMAN popularizaron en los ochenta la idea de que las empresas podían romper con este modelo si hacían como las empresas excelentes que estudiaron en su conocido libro<sup>10</sup>.

La respuesta desde el Sector Público no se hizo esperar: si las empresas privadas podían y habían conseguido cambiar, lo mismo podían y debían hacer las Administraciones Públicas, dando lugar a una nueva literatura sobre **innovación** en la gestión pública<sup>11</sup>.

Para distinguirse de la teoría y la práctica de la gestión administrativa clásica, desde diferentes enfoques de la gestión pública se utiliza la expresión **“estratégico”**. En comparación con la teoría administrativa clásica, los enfoques estratégicos son funcionales, finalistas y subordinados al entorno<sup>12</sup>.

- La perspectiva **funcional** centra la atención en el conjunto de influencias sociales que afectan al comportamiento de funcionarios, clientes, suministradores, etc. Los defensores de esta perspectiva afirman, en claro contraste con el enfoque de los teóricos de la organización clásica, que **los controles sociales distintos de la autoridad y el dominio deben contemplarse como instrumentos básicos de gestión** (SIMON).
- Los críticos de la teoría de la organización han protestado de que el énfasis puesto en la eficiencia por los autores de esta tradición velaba claramente los propósitos que deseaban formular (por ejemplo, las reformas políticas y sociales a través de la concentración del poder en el ejecutivo) y de que **las elecciones organi-**

<sup>10</sup> Véase Tom Peters y Richard Waterman: *EN BUSCA DE LA EXCELENCIA*, Folio, Barcelona, 1989.

<sup>11</sup> “Los habitantes de la gran organización moderna, pública y privada están, como hemos visto, fuertemente condicionados por la cultura de la satisfacción. Pero, como indican las páginas anteriores, la relación es compleja. Todos son burócratas, pero este término se reserva para quienes, en la Administración pública, sirven en organizaciones enemigas, o consideradas enemigas, de la satisfacción privada. Los que están desempeñando papeles más acomodaticios son funcionarios públicos o, a veces, héroes de la república. Y hay una oposición notoria de los miembros de la gran organización privada a aceptar el apelativo de “burócratas”. La subordinación de la gran empresa al mercado, el halo heroico que rodea al empresario y los dogmas de la educación económica convencional son citados y utilizados para enturbiar cualquier semejanza. Que la cultura de la satisfacción con su aceptación pasiva de la comodidad a corto plazo es la fuerza que rige la organización moderna a gran escala y la gran burocracia es algo de lo que ya no se puede, creo yo, poner seriamente en cuestión.” John K. Galbraith: *LA CULTURA DE LA SATISFACCIÓN. Los impuestos, ¿para qué? ¿Quiénes son los beneficiarios?*, Ariel, Barcelona, 1997, pag. 96.

<sup>12</sup> Véase Michael Barzelay y José M. O’kean: *GESTIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA. CONCEPTOS, ANÁLISIS Y EXPERIENCIAS: EL CASO IPIA*. MEH, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989, 2ª edición, 1992.

zativas debían llevarse a efecto a la luz de objetivos explícitos en lugar de a la vista de los denominados “*principios de administración*” (GULICK; WALDO; CHANDLER).

- > Las estructuras orgánicas deben adaptarse a las circunstancias de sus entornos económico, tecnológico y social (LAWRENCE y LORSCH; MORGAN; PETERS y WATERMAN).

Aún cuando existen elementos comunes entre la gestión pública y la privada, lo cierto es que podemos señalar algunas **notas singulares de la gestión pública** frente a la gestión empresarial<sup>13</sup>:

- La multiplicidad de individuos y sectores implicados en el proceso de gestión.
- La compleja interacción entre estos actores.
- La pluralidad de objetivos en concurso, derivada de las notas anteriores.
- La discontinuidad en los políticos y el corto plazo de los ciclos de gestión.
- La preeminencia de valores de equidad frente a la consecución de resultados.
- El sometimiento al Derecho, lo que trae consigo un sistema formal y reglamentista complejo, poco adaptado a la realidad y carente de agilidad para adecuarse a los cambios.
- La visibilidad extrema de los asuntos públicos.
- La falta de incentivos para la mejora de la gestión (los resultados no revierten ni en el sector ni en el gestor).

El estudio de los procesos concretos a través de los que tiene lugar la acción pública ha originado un discurso basado en la práctica cotidiana que conocemos como la **Gestión Pública Estratégica**, cuyas principales características son:

- > Orientación dominante hacia los “*productos*” generados por el Sector Público en términos de eficiencia, eficacia y calidad en el servicio.
- > Abandono de la tradicional posición de centralidad de la esfera política, reemplazando estructuras jerárquicas y centralizadas por entornos descentralizados de gestión, donde las decisiones sobre ubicación y prestación de servicios estén más orientadas hacia “*la calidad del producto*” y la existencia de “*relaciones de interacción con los clientes*” y otros grupos interesados.
- > Flexibilidad para explorar **alternativas** para la prestación y regulación de servicios públicos que permitan mejores costes y rendimientos efectivos en los resultados de la gestión.

<sup>13</sup> Véase, por todos, C. Losada, “Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública”, *Documentación Administrativa*, INAP, 1995.

- > Mayor preocupación por la **eficiencia** de los servicios prestados directamente por el Sector Público, implicando el establecimiento de objetivos de productividad así como la creación de marcos competitivos coordinados entre las distintas organizaciones públicas.
- > Reforzar la **capacidad estratégica** como objetivo orientador de la evolución del propio Estado, mediante una orientación que permita una adecuación automática, flexible y de bajo coste, a los cambios externos y a los intereses en juego.

Se puede afirmar que las diferentes y a veces contradictorias propuestas de reforma administrativa, tanto el *“reinventing government”* de OSBORNE y GAEBLER, como los paradigmas académicos de HOOD o BARZELAY, parten de **la necesidad de superar un modelo burocrático de Administración para acercar la gestión pública a las formas de gestión privada.**

## 1. Christopher Hood

---

El paradigma de la **Nueva Gestión Pública** es el cambio de enfoque: los objetivos son reducir las diferencias con el Sector Privado y reducir la rigidez en el funcionamiento de la Administración<sup>14</sup>.

### 1.1 Iniciativas para reducir las diferencias con el sector privado

Se trata de pasar de una Administración inclusiva y uniforme en su estructura, con jerarquía cerrada, a una Administración con estructuras más fragmentadas, desagregadas, para que sea cada una de ellas lo más autónoma posible. Es lo que se ha llamado **agencialización**: es privatizar las formas de trabajar aunque no se privatice su titularidad. Pasar de estructuras formales a estructuras donde se valore la competencia, externalizando alguna de sus funciones por cualquier mecanismo de subcontratación.

La Administración Pública basada en la ética Weberiana, donde se exigía vocación de servicio y a cambio se ofrecía un puesto vitalicio, será sustituida por un estilo más privado, más empresarial: generar mercados internos que obliguen a los funcionarios a relacionarse con mecanismos mercantiles. Una Administración en Red: Contratos, Convenios, Acuerdos. Dar capacidad de compra al usuario.

.....  
<sup>14</sup> Véase Christopher Hood, “Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la Administración Pública progresiva a la Nueva Gestión Pública?”, incluido en AA.VV.: *LECTURAS DE GESTIÓN PÚBLICA*, MAP.

## 1.2. Iniciativas para reducir trabas internas de funcionamiento.

La **evaluación de programas** y la **dirección por objetivos** son los mecanismos de medición imprescindibles. Son los procesos de **gerencialización**: en lugar de tener un responsable administrativo, tenemos un responsable gerencial, que lo que tiene que hacer es cumplir los objetivos por los cuales va a ser evaluado posteriormente.

LA VISIÓN DE HOOD		
ANTES	AHORA	OPERATIVAMENTE
Uniformidad e inclusividad de las estructuras	Desagregación, fragmentación unidades más gestionables	Autonomía financiera Organismos autónomos Empresas públicas
Formalismo y rigidez funcional	Competencia, subcontratación	"Client-contracts-split"
Ética pública "sacerdotal"	Estilo privado, empresarial	Mercados internos Recursos humanos
Difusión de las responsabilidades	Clara asignación de responsabilidades	Gerencialización
"Egocentrismo"	Preocupación por los resultados	Evaluación
Dinámicas inerciales	Definición de los objetivos	Perspectiva estratégica

Se ha avanzado más para reducir las diferencias con el Sector privado, y se ha avanzado menos en la reducción de las trabas internas. Existe una vuelta a planteamientos liberales: que el dinero siga al dinero.

## 2. "Next steps"

Otra forma de analizar la acción pública es, como han hecho en el Reino Unido, fijándonos en otros aspectos diferentes del tamaño tales como la **"regulación"** y la **"prestación"** de los servicios.

### 2.1. Regulación

Hace referencia a las diferentes actividades y servicios que el Sector Público debe/puede prestar. Responde a la pregunta de ¿QUE HACEMOS?.

A esta cuestión caben dos respuestas posibles, intervención o no del Sector Público en un determinado ámbito. Si se opta por la no intervención, se estará dejan-

do el protagonismo al Sector Privado y el funcionamiento se desarrollará conforme a las reglas del mercado. En el caso de que el Estado decida intervenir, lo hará con base en su *“autoridad”*.

## 2.2. Prestación

Una vez que se opta por la intervención, se plantea otra cuestión: ¿COMO LO HACEMOS? Esto es: ¿Como se va a articular la prestación de los servicios?

De nuevo caben dos nuevas alternativas a través de la Administración pública directamente o a través de agentes privados (ONG, S.A., etc.). Con arreglo a estos dos ejes (Autoridad–Mercado y Administración–Agentes privados) existen multitud de combinaciones posibles.

En definitiva, es lo que en el Reino Unido denominan *“cuestiones sobre las opciones prioritarias”* (prior options questions):

- > ¿De verdad hay que realizar este trabajo?
- > Si es necesario, ¿es forzoso que el Estado sea el responsable de realizarlo?
- > Si el Estado debe ser el responsable ¿es necesario que el trabajo lo realicen funcionarios o el Sector Privado lo puede llevar a cabo con más eficiencia y eficacia?
- > Cuando la tarea se deba realizar en el seno del Estado ¿la organización responsable está lo suficientemente estructurada y focalizada como para llevar a buen puerto dicha labor?

## 3. Michael Barzelay

El análisis empírico del **Instituto de Promoción Industrial de Andalucía**, realizado por Michael BARZELAY y José María O’KEAN, así como el estudio del desarrollo institucional del IPIA, sirve a los autores para exponer el enfoque estratégico de la gestión pública<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> “La gestión pública estratégica es un movimiento intelectual más reciente (Moore, 1982). Este movimiento pone de relieve los atributos funcionales, finalistas y subordinados de la teoría estratégica de gestión genérica o del sector privado y se opone a un fondo de otros notables movimientos intelectuales que se ocupan específicamente del gobierno, en concreto, de la gestión administrativa y del *“policy analysis”*. Frente a este último, que centra su atención en los retos políticos a que se enfrentan el gobierno y la sociedad en su conjunto, el movimiento de la gestión pública estratégica intenta enfocar su atención en los retos de gestión a que hacen frente los funcionarios y organismos públicos. Ligado a este cambio de perspectiva se encuentra el estudio de las funciones que desempeñan los gerentes públicos. De acuerdo con una importante interpretación reciente, los gestores públicos han de desempeñar la función de entretrejer una red de acuerdos firmes entre autoridades, funcionarios públicos y otros (Lax y Sebenius, 1986: 261–268); se espera que, en ese proceso de entretrejo de

El discurso de la **Gestión Pública Estratégica** no puede competir de manera realista con el discurso legalista y científico en tanto no se reconozca al conocimiento ordinario, base de la Gestión Pública Estratégica, como forma de conocimiento. El enfoque de la Gestión Pública Estratégica no puede llevarse del mismo modo que las teorías de la Administración, porque:

- Es un discurso basado en la práctica.
- Debe reflejar el entorno político, social e institucional en que actúan los gestores públicos.

El "**conocimiento ordinario**" de los Gerentes tiene que ser el punto de partida para mejorar la práctica administrativa por dos razones:

- > La naturaleza y función del trabajo gestor en el sector público.
- > Su carácter de fuente de autoridad.

Cuatro tipo de habilidades técnicas de acción fruto de la experiencia, conocidas como el **know how** de los gestores públicos, son imprescindibles para la **Gestión Pública Estratégica**<sup>16</sup>:

- La capacidad de interpretación política.
- La capacidad de diseñar los servicios públicos.
- La capacidad de diseñar y dirigir una organización de forma que pueda elaborar los productos previstos y servir a los mercados deseados.
- La capacidad de negociar y crear capacidad operativa a través de relaciones productivas progresivas con entidades formalmente autónomas, así como para dar forma a los mandatos de acción organizativa.

---

una red consistente de acuerdos, el gerente público integre de hecho todo lo relativo a la resolución de problemas políticos, administrativos y sociales. A su vez, se espera que esa integración aumente la probabilidad de que las energías sociales y del sector público se dirijan hacia actividades que creen realmente valor para sus beneficiarios directos y para la sociedad en su conjunto." M. Barzelay y J. M. O'kean: *GESTIÓN PÚBLICA (...) op. cit.*

<sup>16</sup> "El "know how" de gerentes públicos como Sánchez de la Morena constituye un recurso sin explotar en España. El primer paso para poder utilizar ese tipo de recurso consiste en ser consciente de que el conocimiento empresarial práctico es merecedor de examen, crítica, desarrollo y generalización." M. Barzelay y J. M. O'kean: *GESTIÓN PÚBLICA (...) op. cit.*

## 4. Les Metcalfe

Muy distinto es el enfoque de METCALFE. Comienza efectuando una reflexión sobre las diferencias entre la gestión pública de los años 80 y la de los años 90: *“Si hasta el presente las bases de la reforma de la gestión pública han sido una imitación de la gestión del sector privado, el reto de los años noventa es dar un giro hacia la innovación; el desarrollo de nuevos métodos de gestión apropiados a las diferentes necesidades del gobierno”*<sup>17</sup>.

Apunta que los retos a los que se enfrenta la gestión pública tienen su origen en dos aspectos interrelacionados del sistema de gobierno actual:

- El ritmo y el tipo de cambio con los que el gobierno debe gestionar.
- El hecho de que el gobierno opera mediante grupos de organizaciones interdependientes, en vez de mediante organizaciones independientes que simplemente persiguen el cumplimiento de sus objetivos.

Afirma que los gestores públicos no deben tan sólo gestionar el trabajo de sus organizaciones eficientemente, sino también participar en un proceso estratégico y político, gestionando las transformaciones estructurales a gran escala de los grupos de organizaciones mediante los cuales las *políticas públicas* son desarrolladas y llevadas a cabo.

**La gestión pública implica la compleja y delicada tarea de asumir responsabilidades para la búsqueda de estructuras entre organizaciones.** La coordinación de organizaciones que son formalmente autónomas, pero funcionalmente interdependientes, sería una de las claves para asegurar la eficacia de la gestión pública. El reto de la gestión pública es suplir las lagunas aparecidas por la emergencia de las tareas entre organizaciones y de los problemas de las *políticas públicas* donde el control central es imposible, pero los procesos de ajuste descentralizado entre organizaciones son demasiado lentos para conseguir resultados satisfactorios.

El esfuerzo **imitador** de la reforma de la gestión en el gobierno se concentra en adoptar y adaptar ideas propias de la gestión privada, o bien de otro tipo de gestión, para mejorar las capacidades micro organizacionales.

El esfuerzo **innovador** de la gestión pública como un macro proceso es desarrollar nuevas y distintivas capacidades macro organizacionales para tratar el cambio estructural al nivel interorganizacional.

La gestión pública es un macro proceso en el que las diferentes organizaciones e intereses implicados en el sistema de *políticas públicas* comparten responsabilidades para gestionar el cambio estructural mientras que retienen su autonomía en la gestión del cam-

<sup>17</sup> Véase Les Metcalfe, “Gestión Pública: de la imitación a la innovación”, incluido en AA.VV.: *LECTURAS DE GESTIÓN PÚBLICA*, MAP.

bio incremental. La dificultad, como en todos los problemas públicos, se encuentra en que **el interés público en la resolución de los problemas estructurales afecta a todos y no es responsabilidad de nadie**. Una tarea clave de la gestión pública es construir capacidades de aprendizaje institucional a nivel macro para gestionar el entorno en que la gestión privada opera.

Concluye METCALFE:

- Los problemas del gobierno serán los responsables principales de la innovación en la gestión.
- La función de la gestión pública es ocuparse de los problemas estructurales a nivel macro, en contradicción con la gestión privada, ocupada en la gestión del cambio incremental a nivel micro.
- El objetivo convencional de búsqueda de un modelo de eficacia debe ser reemplazado por modelos basados en la lógica del aprendizaje.

Este concepto de gestión pública implica *“una ampliación del papel de la gestión en el gobierno”*. Propone *“la extensión de la gestión a áreas de policy-making estratégico y reforma a gran escala”*.

## 5. Mark H. Moore

---

MOORE se basa en casos de gestores públicos que han sabido encontrar la manera de integrar sustancia, política y administración, para afirmar que ello es posible y que las limitaciones son superables<sup>18</sup>.

MOORE defiende una visión del gestor público próxima a la del gestor privado. Si de éste se espera que responda a las necesidades del mercado, que sea dinámico y que innove para crear valor, lo mismo cabe esperar del gestor público a quien corresponde integrar:

- Capacidad de juicio sobre lo que tiene valor y es eficaz.
- Un diagnóstico de las expectativas políticas.
- Capacidad de cálculo de lo que es operativamente factible.

---

<sup>18</sup> “Pensar estratégicamente en el sector público requiere que los directivos asignen igual importancia a la sustancia, la política y la implementación organizativa”. Mark H. Moore: *GESTIÓN ESTRATÉGICA Y CREACIÓN DE VALOR EN EL SECTOR PÚBLICO*, Paidós, Barcelona, 1998, pág. 119.

**Los Directivos del Sector Público pueden *crear valor*** –en el sentido de satisfacer los deseos de los ciudadanos y clientes– a través de dos actividades diferentes dirigidas hacia dos mercados distintos<sup>19</sup>:

- Utilizando el dinero y la autoridad que les han sido confiados para producir cosas de valor para determinados clientes y beneficiarios.
- Organizando y gestionando una institución que satisfaga los deseos de los ciudadanos y sus representantes en lo referente a disponer de instituciones públicas respetuosas y productivas.

## 6. La modernización de las estructuras administrativas

La mayoría de los autores coinciden básicamente en los contenidos de la **Gestión Pública Estratégica** que, según BALLART, serían tres<sup>20</sup>:

<sup>19</sup> “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 mercedamente 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 se 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 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. Ellosupondría 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 Octubre 2002.

<sup>20</sup> “...se define la *gestión pública* como similar a la gestión privada en todo lo que atañe al primer vocablo de esta expresión. Así, gestión pública es *gestión* en tanto que gestión de estructuras, procesos de producción, utilización de organizaciones intermedias, recursos humanos y cultura o control de gestión. A la vez, sin embargo, la gestión *pública* es claramente distinta de la gestión *privada* en dos ámbitos específicos: en la utilización del análisis y de la evaluación como sustitutos del mercado para recabar información sobre el relativo éxito o

- Gestión del entorno político y negociación.
- Análisis y evaluación de políticas.
- Gestión de la organización.

LA GESTIÓN PÚBLICA		
MOORE	BARZELAY	BALLART
Gestión del entorno político	Interpretar y gestionar el entorno político	Gestión del entorno político y negociación.
Gestión estratégica	Diseñar los servicios y evaluar las políticas	Análisis y evaluación de políticas.
Gestión operativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseñar y gestionar la organización.</li> <li>- Negociar y crear capacidad operativa.</li> </ul>	Gestión de la organización.

Fuente: Elaboración propia.

El análisis y la evaluación de las *políticas públicas* requiere investigar los procesos de elaboración y formación de las decisiones políticas y los resultados de su puesta en práctica y gestión.

En el análisis de políticas existen dos visiones diferentes:

- La que pone el énfasis en la estricta capacidad de mejorar el rendimiento del poder.
- La que pretende contribuir al estudio de la formación, comparación y conflicto entre preferencias.

El modelo **de fases** o de proceso considera que las *políticas públicas* tienen un itinerario secuencial<sup>21</sup>:

.....

fracaso de las iniciativas públicas, y en la gestión del entorno político, dadas las características diferenciales del entorno al que se enfrentan los directivos públicos y privados.” Xavier Ballart, “Gestión pública, análisis y evaluación de políticas. Delimitación de contenidos y bibliografía”, REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS (Nueva Epoca), nº 97, Julio-Septiembre 1997, pág. 239.

<sup>21</sup> “Política, en fin, como proceso, como secuencia de hechos y decisiones que implican un cierto avance o modificación de la realidad”. Joan Subirats: *ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994, pág. 41.

- 1º Proceso de definición de problemas y acceso de determinadas cuestiones a la agenda pública de actuación.
- 2º Proceso de negociación entre alternativas de actuación que conduce directamente a la formación de mayorías y a la consiguiente toma de decisiones.
- 3º Proceso de **articulación de los escenarios organizativos y de gestión que posibilitan la puesta en práctica de las decisiones tomadas.**

La **Gestión Pública Estratégica** es la respuesta teórica a las demandas de la sociedad de más eficacia, más eficiencia y mayor calidad. El resultado práctico son los **procesos de modernización** que se están llevando a cabo en tres de los pilares fundamentales de las Administraciones Públicas:

- Los modos y formas de interacción con los ciudadanos (procedimiento administrativo).
- La estructura interna de la Administración (organización administrativa).
- Los recursos humanos al servicio de la Administración (régimen del empleo público).

## c) De la gobernanza local a la gobernanza multi-nivel

NAVARRO YÁÑEZ define la sociedad política local como **un sistema de interacción multi-nivel**, entendidos éstos como *arenas en las que existen relaciones de interdependencia, por la necesidad de negociación y la formación de coaliciones, tanto en sentido horizontal (local), como vertical (intergubernamental)*<sup>22</sup>.

Señala este autor la existencia tanto de diferencias entre Estados Unidos y Europa, como de diferentes estructuras de oportunidades para la acción local, y desarrolla **tres modelos** de sistemas de gobierno local:

- Gobiernos locales de bienestar.
- Gobiernos locales limitados.
- Agencias locales.

Los dos primeros modelos se caracterizan porque entre diferentes niveles de gobierno existe un alto grado de interacción en el desarrollo de las políticas públicas que se desarrollan en el ámbito local, sean éstas o no competencia del segundo. Se acercan, pues, al modelo de **jerarquías fundidas**. En cambio, el tercer modelo estaría más cerca del tipo

.....  
<sup>22</sup> Véase "Democracia local y gobernanza multi-nivel", Ponencia presentada por Clemente J. Navarro Yáñez, Profesor de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide y responsable del Observatorio del Mundo Local, en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

**jerarquías duales**, pues una vez establecida por el Gobierno central la actuación a desarrollar por los Gobiernos municipales, éstos las desarrollan sin necesidad de interacción con el Gobierno central. Por otra parte, el primer modelo se caracteriza porque los Gobiernos municipales poseen una alta capacidad de gestión y provisión de servicios, ya sea por su peso en el gasto público local, la autonomía financiera o su número de empleados. Siendo lo contrario para los otros dos modelos.

Por lo que se refiere a la **partidificación**, la diferencia se establece entre los dos primeros modelos y el tercero, pues en éste último los partidos tienen tanto una menor presencia en el ámbito local, existe un mayor número de candidatos independientes, así como un menor grado de ligazón organizativa con las unidades superiores, ya sea por sus contactos o por el papel que desempeñan en las campañas electorales.

NAVARRO YÁÑEZ afirma que **en cada diseño institucional subyace una lógica u objetivo específico para el Gobierno local**, como es la **provisión de servicios de bienestar** en el primer modelo, el **crecimiento económico** en el tercero y la **canalización de demandas políticas hacia el “centro”** en el segundo. Lo que suele relacionarse con estilos políticos y pautas de interacción específicos en cada caso, desde ciertas tendencias corporativistas en los países escandinavos, al clientelismo de los países del Sur de Europa del segundo y alianzas más localistas orientadas al crecimiento económico en el tercero.

Las relaciones centro–periferia determinan diferentes **“infraestructuras de gobernanza local”**, tanto en términos de autonomía local, como también en atención al desarrollo del **Estado del Bienestar**, el estilo político que caracteriza a cada país, o, en definitiva, los objetivos que marca cada Gobierno central para sus respectivos Gobiernos locales, instrumentalizados mediante diseños institucionales y políticas específicas<sup>23</sup>.

Así cada modelo supondría una específica infraestructura de gobernanza local. Una de ellas, características del modelo **Gobierno local de bienestar**, se orienta a la provisión de servicios de bienestar en el marco que establece intensas relaciones intergubernamentales, en la forma de un modelo cooperativo, que se orientan a la capacitación de los Gobiernos locales como provisoros de servicios. En este sentido, se han dado procesos de descentralización en políticas de bienestar, así como de desarrollo y empleo, desarrollándose sistemas articulados de representación de intereses entre actores públicos y entre éstos y actores privados. Otra de estas infraestructuras de gobernanza local es la **“orientada al mercado”**, en donde se da un modelo de relaciones intergubernamentales basado en la separación entre niveles de gobierno que provocan que los Gobiernos locales sean muy dependientes de sus propios ingresos mediante tasas e impuestos, y por tanto, de la dinámica económica municipal. Por último, una infraestructura de corte **“político”**, en torno a un modelo de dependencia, en donde el diseño institucional delimita una alta intensidad de relaciones intergubernamentales a través de controles por parte del Gobierno central y los Gobiernos municipales poseen pocos recursos para la gestión de políticas; lo que da lugar a que, con independencia de su influencia real, sean, sobre

<sup>23</sup> La gobernanza consiste en la forma de interactuar que tienen los agentes institucionales (públicos, privados y no gubernamentales) para mejorar la calidad de vida.

todo, **espacios de lucha política** más que de provisión de servicios y de activismo político de las élites locales hacia el centro. A grandes rasgos, esta última sería característica del sur de Europa, la **“orientada la mercado”** del modelo de Agencia local y la **“organizada”** del modelo de Gobierno local de bienestar.

De ello cabe esperar que entre los municipios del modelo **Agencia local** se den coaliciones formadas por el Gobierno local y el mundo de la empresa, tal y como establece la teoría del régimen urbano, mientras que en el modelo de **Gobierno local de bienestar** se produzca interacción con éstos, pero también con otros actores ligados a las políticas de bienestar, incluidos otros niveles de Gobierno; mientras que en el caso del **Gobierno local limitado** cabe pensar en una menor presencia de procesos de interacción público-privado, y sobre todo, con respecto al mundo empresarial. Pues a este respecto

MODELOS DE SISTEMAS DE GOBIERNO LOCAL: RASGOS BÁSICOS			
Algunos rasgos básicos	Gobierno Local de Bienestar (GLB)	Gobierno Local Limitado (GLL)	Agencia Local (AL)
Interacción intergubernamental	+ (jerarquías fundidas)	+ (jerarquías fundidas)	- (jerarquías duales)
Capacidad gestión y provisión de servicios	++	-	-
Partidificación	+	+	-
Objetivo estratégico del sistema para el gobierno local	Provisión de bienestar	Canalización de demandas	Crecimiento económico
Pautas de interacción características	Corporativismo	Clientelismo político	“Growth machine”
Infraestructura de gobernanza local	Organizada	Política	Orientada al mercado
Modelo relaciones intergubernamentales	Cooperación	Dependencia	Separación
“Familias de Países”	Escandinavos (y centro de Europa)	Sur de Europa	Anglosajones
Países	Noruega Suecia Finlandia Dinamarca Holanda Alemania	Grecia Italia España Portugal Francia Bélgica	Estados Unidos Australia Reino Unido

Fuente: Navarro Yáñez

debe considerarse que no se trata sólo de los costes de oportunidad que presentan los actores privados respecto al Gobierno local, sino también de las oportunidades que, en atención a sus recursos y capacidad de acción, presenta este último para los actores privados y el mundo empresarial en particular.

Así pues, los Gobiernos municipales actúan en diferentes **“contextos de negociación”** que dan lugar a la formación de diferentes tipos de regímenes o coaliciones a nivel local, ya no sólo por la posición en el mercado y el apoyo popular, sino también por el sistema intergubernamental en el que se sitúan. Por lo tanto, el sistema de interacción en el que debe situarse el estudio de la sociedad política local es, por definición, **un contexto multi-nivel**, se caracterice este por tendencias hacia la gobernanza o no.

## d) Hacia un nuevo papel del Gobierno de la Ciudad

Los conceptos de **“Ciudad”** y **“Gobierno”** están evolucionando. El modelo de Ciudad surgida de la revolución industrial está en crisis y su transformación requiere la acción colectiva y conjunta de instituciones políticas y sociedad civil. El papel actual de las ciudades es el de ser **“actores sociales complejos y multidimensionales”**<sup>24</sup>.

Europa es sumamente diversa en cuanto al fenómeno urbano. El 20% de la población de la UE vive en grandes conurbaciones de más de 250.000 habitantes, otro 20% lo hace en ciudades de mediano tamaño de entre 50.000 y 250.000 habitantes y un 40% en núcleos urbanos más pequeños entre 10.000 y 50.000 habitantes. Las importantes diferencias que presentan en estructura económica y financiera, composición social, cifra de población, estructura demográfica y situación geográfica determinan los desafíos a los que se enfrentan las zonas urbanas. **No existe**, por lo tanto, **un modelo único de Ciudad europea**.

A pesar de su diversidad, las ciudades de Europa se enfrentan al problema común de incrementar su prosperidad económica y capacidad competitiva, así como la reducción del desempleo y la exclusión social, a la vez que proteger y mejorar el medio ambiente urbano. Se plantean una serie de retos para las ciudades europeas. Estos retos, según la Comisión Europea son los siguientes:

- **El reto de la mundialización y reestructuración económica:** Acrecentar la prosperidad económica y el empleo en las zonas urbanas y avanzar hacia un sistema urbano equilibrado.

<sup>24</sup> “En Europa la recesión económica de los setenta provocó una reacción de los gobiernos locales y de los principales actores económicos y sociales urbanos. Los primeros fueron más allá de sus obligaciones legales para atraer inversiones, generar empleo y renovar la base productiva de la ciudad. Se concertaron con los actores urbanos para promocionar la ciudad. Unos años después, una Conferencia de ciudades Europeas (Rotterdam, 1986) se denominó **“Las ciudades motoras del desarrollo económico”**. Había nacido el movimiento de las euro-ciudades, que se constituyó formalmente en la siguiente conferencia (Barcelona, 1989) y reúne hoy a las 50 ciudades más importantes de Europa.” Jordi Borja y Miguel Castells: **LOCAL Y GLOBAL. La gestión de las ciudades en la era de la información**, Taurus, Madrid, 1997, pág. 140.

- > **El reto de la integración social:** romper las relaciones entre la reestructuración económica, la segregación espacial y la exclusión social en las áreas urbanas con problemas.
- > **El reto del medio ambiente urbano:** sostenibilidad local y mundial.
- > **El reto del gobierno urbano:** Responder a la crisis del sistema fiscal y a la reestructuración institucional y aumentar la capacidad local para afrontar los cambios.

La Comisión pretende que los gobiernos locales amplíen su democracia y responsabilidades, y que los ciudadanos participen en la formulación y ejecución de estrategias urbanas de **desarrollo sostenible**.

La condición para que sea válido es que no se reduzca a un mero ejercicio de *“localismo”*, sino que sea capaz de moverse cómodamente en el mercado único a través de la integración en los distintos sectores productivos, conjugarse con el **desarrollo exógeno**, inscribirse en los planes de ordenación del territorio (locales, regionales, nacionales y europeos), y agruparse en una red con las otras zonas de desarrollo local.

El modelo de desarrollo europeo combina el **crecimiento económico** con el **progreso social**: mantener un alto nivel de prestaciones, defender la cohesión social y la solidaridad interterritorial, y promover el desarrollo económico en condiciones de competitividad. La estrategia de la UE para un **desarrollo sostenible** pretende lograr que el crecimiento económico apoye al progreso social y respete al medio ambiente, que la política social sustente los resultados económicos y que la política ambiental sea rentable.

El documento *“Desarrollo Sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible”*, identifica las principales amenazas al desarrollo sostenible o principales problemas para el bienestar futuro de la sociedad europea<sup>25</sup>.

- > El calentamiento global provocado por la emisión de gases de efecto invernadero.
- > El grave peligro para la salud pública derivado de la aparición de enfermedades infecciosas resistentes a los antibióticos, de la utilización de miles de productos químicos que pueden ser una amenaza para la salud humana y el medio ambiente, y de la pérdida de seguridad alimentaria y calidad de los alimentos.
- > El que uno de cada seis europeos vive en situación de pobreza, agravándose ésta de forma desproporcionada en las madres solas y en las mujeres mayores que viven sin compañía.
- > El envejecimiento de la población amenaza tanto el crecimiento económico como la calidad y sostenibilidad financiera de los regímenes de pensiones y de sanidad pública.

<sup>25</sup> Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo. Bruselas, 15 de Mayo de 2001.

- > La pérdida de biodiversidad, el crecimiento de los residuos y la erosión.
- > La congestión en el transporte y los desequilibrios regionales.

Los objetivos primordiales para responder a los principales retos del **desarrollo sostenible** en Europa serían:

- 1º Limitar el cambio climático e incrementar el uso de energías limpias.
- 2º Responder a las amenazas a la salud pública y crear en el año 2002 la Autoridad Alimentaria Europea.
- 3º Luchar contra la pobreza y la exclusión social.
- 4º Abordar las repercusiones económicas y sociales de una sociedad en proceso de envejecimiento.
- 5º Gestión más responsable de los recursos naturales.
- 6º Mejorar el sistema de transportes y la ordenación territorial.

Los Ayuntamientos democráticos en España tuvieron que arrancar su andadura en 1979 con la Constitución de 1978 y las leyes del régimen anterior, no siendo hasta 1985 cuando se promulga la Ley del Régimen Local español. Todavía habría que esperar al año 1988 para que viese la luz la Ley de las Haciendas Locales, y hasta la Ley 11/1999, de medidas para el desarrollo del Gobierno Local, para que en nuestros textos legales se reflejara la evolución terminológica: de "**Corporaciones locales**" a "**Entes locales**", y, por fin, "**Gobierno Local**".

En 28 municipios vive la mitad de la población de **Andalucía**. El **Sector Público Local Andaluz**, según el último informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía, está constituido por 1.604 entidades: 8 Diputaciones Provinciales, 770 Ayuntamientos (los últimos 11 se han creado a partir de 1981, incluyendo 31 Entidades de ámbito territorial inferior al municipio), 300 Organismos Autónomos, 302 Sociedades Mercantiles, 71 Mancomunidades y 176 Consorcios. La diversidad de formas de gestión ha originado diferentes soluciones organizativas.

El tipo, número y forma de gestión de las competencias o funciones que se desarrollan en cada municipio determina el modelo de organización del **Gobierno de la Ciudad** en cada Ayuntamiento, y el reparto concreto de atribuciones entre cada uno de sus órganos.

En los primeros años de Ayuntamientos democráticos las prioridades de la acción de gobierno estaban inequívocamente definidas en la lista común de carencias en infraestructuras básicas: atender con gran escasez de medios tanto el suministro domiciliario de agua potable como el alcantarillado o la recogida de basuras fue el primer reto de Alcaldes y Concejales.

La actuación de los Gobiernos locales ha ido modificándose, tanto en prioridades como en orientación de sus tareas, en función de las demandas y la evolución de la sociedad civil, a lo largo de estos últimos treinta años. El excesivo protagonismo de los proble-

mas locales ha ido cediendo paso al planteamiento en el ámbito local de problemas globales: hoy es práctica común la existencia del 0,7% de los Presupuestos municipales para cooperación o la proliferación de Sociedades municipales que gestionan servicios públicos o que intervienen en actividades económicas en condiciones de mercado. Son las soluciones organizativas a la solidaridad internacional, al suministro del agua o la recogida de basuras, a la construcción de viviendas o la generación de empleo.

LÓPEZ CAMPS y GADEA CARRERA afirman que la Administración local no deja de crecer y aumentar sus servicios a los ciudadanos y, coincidiendo con MARAGALL, distinguen tres etapas diferenciadas, desde las primeras elecciones democráticas de 1979, en la actuación de aquellas *“Corporaciones Locales”*<sup>26</sup>:

- a) La primera etapa se caracterizó por estar dedicada básicamente a la puesta en marcha conforme a la nueva realidad sociopolítica, de la reorganización de las nuevas *“Entidades Locales”*, resolviendo las cuestiones y las demandas más urgentes de la ciudadanía. Ello supuso, en el caso de los Ayuntamientos, que éstos asumieran más competencias en la realidad que las que tenían inicialmente asignadas, y, a veces, de atribución legal a otros Entes Públicos.
- b) La segunda etapa se basó en el crecimiento y en el desarrollo de las infraestructuras, equipamientos básicos e inversiones necesarias, junto a los primeros intentos por mejorar las relaciones con los ciudadanos.
- c) La tercera etapa se centraría en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, como auténtica segunda reforma administrativa, motivada por razones de distinto tipo (económico, político, tecnológico), orientada a la búsqueda de una mayor eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos.

La presión a favor de la *modernización municipal* se debería, según los citados autores, a las cuatro causas siguientes:

- 1ª La existencia de una notable presión ciudadana a favor de la mejora de los servicios públicos locales.
- 2ª La configuración del territorio como un espacio donde se desarrolla la competencia intermunicipal como un nuevo *“modelo relacional”*.

<sup>26</sup> “...es urgente replantear profundamente la orientación y el funcionamiento de la Administración local como entidad que produce y presta servicios a los ciudadanos. Es evidente que se debe resolver, sin demora posible, la contradicción existente entre el incremento de demandas de servicios y la incapacidad de las haciendas locales para mantener un flujo económico que mantenga la calidad actual de los servicios y permita incorporar otros nuevos. Se trata de articular una nueva estrategia de gestión de los servicios públicos para hacer posible su encaje dentro de un marco más amplio al cual no se quiere renunciar, el Estado del Bienestar.” J. López Camps y A. Gadea Carrera: *SERVIR AL CIUDADANO. Gestión de la Calidad en la Administración Pública*, Gestión 2000, Barcelona, 1995, pág. 37.

3ª El importante colapso de las finanzas locales.

4ª La despolitización del voto local y el interés por vincular el voto político con la calidad y cantidad de los servicios públicos prestados.

Los Ayuntamientos democráticos de 1979, que respondían más a la presión ciudadana, dieron paso, tras la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y el Texto Refundido de 1986, a unos **Gobiernos locales gerenciales**, representativos pero escasamente participativos. VALLÉS y BRUGUÉ señalan que, si bien los partidos se sitúan en el centro de la actividad local, no lo hacen como actores políticos sino como detentadores de responsabilidades gerenciales, en lo que denominan **“partidificación gerencialista”**<sup>27</sup>.

La actitud política de los vecinos también ha evolucionado. Por un lado, los ciudadanos se sienten menos motivados por las variables socio-económicas tradicionales. La pertenencia a una determinada clase social cada vez explica menos el comportamiento político de unos ciudadanos preocupados también por otros factores de índole socio-cultural. Por otro lado, la aparición de los denominados **nuevos movimientos sociales**, la expansión de una clase media más educada y exigente canalizan las demandas de los ciudadanos hacia temas nuevos y hacia posiciones más segmentadas. La combinación de ambos procesos ha generado una cierta reactivación de los roles individuales (GYFORD, 1991, citado por VALLÉS y BRUGUÉ). Esta reactivación se observa en los distintos ámbitos de relación entre los individuos y el Gobierno local.

CAMBIOS EN LAS RELACIONES		
ÁMBITO	ANTES	AHORA
Económico	Antiguos contribuyentes	Nuevos accionistas
Prestacional	Viejos usuarios	Nuevos y aclamados clientes
Político	Pasivos votantes	Activos ciudadanos

Fuente: Vallés y Brugué

<sup>27</sup> “Los partidos, por lo tanto, no aparecen como articuladores de intereses específicos ni representan prioridades diferenciadas en los posibles conflictos de la comunidad. Los partidos políticos se constituyen, sobre todo, en agencias de reclutamiento y selección de personal, al que se encomiendan puestos de responsabilidad ejecutiva en la organización municipal. La frecuente conversión de los elegidos locales y de sus cargos de libre designación en ejecutivos, responsables de tareas operativas y de administración, ha impedido en gran medida la formación de un suficiente plantel de administradores o gestores profesionales en el ámbito municipal.” J. M. Vallés y Q. Brugué, “La dimensión política en el Gobierno municipal español: algunas hipótesis”, Papers de Formació Municipal, núm. 44, Diputació de Barcelona. También puede consultarse en <http://www.diba.es/fl/pfm044.pdf>.

En el agotamiento del modelo ven VALLÉS y BRUGUÉ la reaparición de la política: los Gobiernos locales hoy no tienen aquella urgencia inicial en satisfacer déficits de todo tipo, sino que se ven en la necesidad de adoptar decisiones estratégicas, teniendo que recuperar el discurso de la **participación ciudadana**.

Las nuevas realidades sociales y demandas ciudadanas, como señalara acertadamente CANALES ALIENDE, han originado nuevas necesidades<sup>28</sup>:

- Necesitamos un nuevo marco organizativo institucional.
- Es necesario un nuevo modo de funcionamiento del Gobierno local.

Los Ayuntamientos españoles tienen planteado el reto de transformar una Administración tradicional, *“burocrática”*, en otra Administración, más atenta y receptiva a las necesidades de los ciudadanos, para lo cual tienen que superar la idea de que la instancia local es una mera prolongación de las otras Administraciones, incluso con una posición subordinada, para asumir los nuevos paradigmas. Avanzamos a velocidad de vértigo hacia un nuevo modelo de Estado, en el seno de la UE, en el que será imprescindible reinventar el Gobierno de las ciudades y redefinir sus sistemas de relaciones tanto con los ciudadanos como con las otras instancias de gobierno.

La cuestión ineludible hoy, tanto en EE.UU. como en la UE, es redefinir el papel del **Gobierno de la Ciudad**. El Gobierno local del futuro, en palabras de George LATIMER, Alcalde de St. Paul (Minnesota, EE.UU.), será un *“catalizador”*<sup>29</sup>.

Los retos que tienen planteados los Gobiernos locales se identifican: nueva base económica, infraestructura urbana, calidad de vida, integración social y gobernabilidad. La respuesta será **un proyecto de Ciudad**. Para materializarlo, BORJA y CASTELLS consideran necesarios tres requisitos:

<sup>28</sup> “La potenciación de la vida local implica, entre otras cosas, una mayor participación y representación, sobre todo a través de nuevos cauces; destacándose especialmente que la participación es, además, un estilo de gobernar diferente y que implica un desarrollo de la tarea educadora de la ciudadanía local y de su cultura cívica.” J. M. Canales Aliende, “Gobierno Local y Democracia”, Comunicación presentada al II Congreso Español de Ciencias Políticas y de la Administración, Universidad de Santiago de Compostela, 18–20/4/1996.

<sup>29</sup> “La estrategia de Latimer no era extraordinaria. Se limitaba a responder a la doble presión de la disminución de los ingresos fiscales por un lado y, por otro, de las necesidades crecientes. Sin embargo, tras una década en el cargo, comprendió que lo que en esencia estaba haciendo era redefinir el papel del gobierno. En su discurso de 1986 sobre el estado de la ciudad, resumió su nuevo enfoque. Dijo entonces que, para tener éxito en el futuro:

*El gobierno municipal tendrá que realizar ciertos ajustes, y en cierto modo, redefinir su papel tradicional. Creo que el Ayuntamiento definirá más a menudo su función como la de un catalizador y un facilitador. Se descubrirá a sí mismo más en la función de definir problemas y de reunir luego recursos para que otros los utilicen en la solución de estos problemas...*

*El gobierno municipal tendrá que dirigir más aún sus esfuerzos a entretener los escasos recursos públicos y privados a fin de alcanzar las metas de nuestra comunidad.*

Este enfoque se opone al modo tradicional en que los alcaldes, los gobernadores y los gerentes municipales abordan sus respectivos papeles.” D. Osborne y T. Gaebler: *LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, Barcelona, 1994, pág. 57.

1º Sensación de crisis.

2º Liderazgo personalizado que genera concertación de actores públicos y privados.

3º Consenso ciudadano, tanto en la necesidad como en la oportunidad de que la Ciudad dé **“un salto adelante”**.

El medio idóneo para lograr un **desarrollo sostenible** será el **Plan Estratégico**<sup>30</sup>.

Los objetivos prioritarios del **Gobierno de la Ciudad** hoy son procurar la pacífica convivencia democrática y alcanzar las mayores cotas de bienestar para la población. Sin embargo, el problema del desempleo ha centrado la preocupación en **el rol del municipio como promotor del desarrollo local**. Así se busca desentrañar los mecanismos que el Gobierno local tiene para desencadenar una acción innovadora o modernizadora. Las posibilidades en este campo son muchas y diferenciadas. El Gobierno local puede contribuir a una asignación más justa y equitativa de los recursos, puede mejorar los servicios públicos para crear un ambiente positivo para la actividad económica, puede simplificar trámites, controles, regulaciones.

La construcción de **un nuevo modelo de Ciudad**, con un Gobierno local en el que se descentralizan competencias y que, a su vez, las gestiona con autonomía y también de forma descentralizada, requiere la participación de todos, pero, sobre todo, de las mujeres<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> “Un plan estratégico es la definición de un proyecto de ciudad que unifica diagnósticos, concreta actuaciones públicas y privadas y establece un marco coherente de movilización y de cooperación de los actores sociales urbanos.” J. Borja y M. Castells, op cit., pág. 165.

<sup>31</sup> “La movilización de las mujeres a través de los movimientos urbanos puede ir traduciéndose, lentamente, en una mayor influencia femenina en la política local, pero aún se está lejos de la igualdad en este terreno (...) La población de mujeres alcaldes y mujeres consejeros municipales (...) En distintos contextos y niveles de desarrollo, sólo Noruega supera el 20 por ciento de alcaldes, y sólo Rusia y Nueva Zelanda se sitúan en el 30 por ciento de los consejeros municipales. Como media, en los países de la OCDE, tan sólo el 6 por ciento de los alcaldes y el 16 por ciento de los consejeros municipales son mujeres. Y sin embargo, parece razonable pensar que solo con una mayor presencia directa de las mujeres en los órganos de gobierno municipales podrá ir avanzándose en la construcción de una ciudad que, a diferencia de la actual, sea también la ciudad de las mujeres.” J. Borja y M. Castells, op cit., pág. 104.

Las candidaturas que se presenten para las elecciones de Diputados al Congreso, municipales y de miembros de los Consejos insulares y de los Cabildos insulares canarios, Diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> “El pleno reconocimiento de la igualdad formal ante la ley, aun habiendo comportado, sin duda, un paso decisivo, ha resultado ser insuficiente. La violencia de género, la discriminación salarial, la discriminación en las pensiones de viudedad, el mayor desempleo femenino, la todavía escasa presencia de las mujeres en puestos de responsabilidad política, social, cultural y económica, o los problemas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar muestran cómo la igualdad plena, efectiva, entre mujeres y hombres, aquella «perfecta igualdad que no admitiera poder ni privilegio para unos ni incapacidad para otros», en palabras escritas por John Stuart Mill hace casi 140 años, es todavía hoy una tarea pendiente que precisa de nuevos instrumentos jurídicos.

Resulta necesaria, en efecto, una acción normativa dirigida a combatir todas las manifestaciones aún subsistentes de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo y a promover la igualdad real entre mujeres y hombres, con remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzarla. Esta exigencia se deriva de nuestro ordenamiento constitucional e integra un genuino derecho de las mujeres, pero es a la vez un elemento de enriquecimiento de la propia sociedad española, que contribuirá al desarrollo económico y al aumento del empleo.” Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2007. Preámbulo.

capítulo segundo



## Capítulo Segundo

# La Organización del Gobierno de la Ciudad

- > La evolución de **la forma de gobierno municipal** se ha caracterizado, desde la primera Constitución española de 1812, por una regulación orgánica **común** y un **régimen especial** para Madrid y Barcelona.
- > **La organización del Gobierno de la Ciudad** es la condición necesaria para conseguir **la modernización de la Administración municipal**.
- > Una nueva relación entre **Derecho Administrativo** y **Gestión Pública Estratégica** es imprescindible para incorporar los conocimientos de la gestión privada manteniendo los valores de la gestión pública a un **Gobierno de la Ciudad** que se ve obligado a gestionar desde los **problemas concretos** de cada Municipio y no en base a las **genéricas competencias** que la legislación de régimen local le atribuye.
- > Las Administraciones Públicas de la UE sitúan a **los ciudadanos** en un lugar central y a **los empleados públicos** como verdaderos protagonistas del proceso de renovación o cambio. Para ejecutar esta tarea renovadora se introducen los principios de **incentivación, desagregación, competencia y calidad**, a los que se unen las herramientas de autoevaluación y los planes de mejora de la gestión.

### a) El gobierno de los Municipios

El **Municipio** es una asociación natural de personas y bienes, de carácter público, determinada por necesarias relaciones de vecindad y domicilio dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un **Ayuntamiento**. El gobierno de los Municipios corresponde al **Ayuntamiento** o al **Concejo** abierto, pero la concepción de la figura del **Alcalde**, bien como órgano del Ayuntamiento o bien como órgano del Municipio diferenciado y distinto del propio Ayuntamiento, ha marcado la evolución de la forma del **Gobierno de la Ciudad**. El término **"Alcalde"** empieza a usarse en el siglo XI y se generaliza en el siglo XIII, si bien es a partir de la Constitución de 1812, la cual separa las competencias judiciales de las administrativas, cuando se atribuyen a los Alcaldes funciones propiamente administrativas.

“*El Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en Municipios libres*”, comenzaba afirmando el Estatuto Municipal de 1924. En cuanto a los **órganos** de gobierno, todos los Ayuntamientos tenían una **organización común**, aunque reconoce y regula el derecho de cada Municipio a dictarse su propia norma de funcionamiento, de forma que el Ayuntamiento podía adoptar una **organización peculiar** y acomodada a las necesidades y circunstancias especiales de su vecindario, determinando su estructura orgánica mediante la aprobación de la **Carta municipal**, pero los Municipios de más de 50.000 habitantes podían elegir otro sistema de Gobierno entre dos alternativos: el denominado **Gobierno por Comisión** o el llamado **Gobierno por Gerente**<sup>33</sup>.

La Ley Municipal de 1935 mantiene tanto el diseño de una **organización común**, como la facultad de los Ayuntamientos de adoptar una **organización peculiar** para su gobierno y un sistema económico acomodado a las necesidades del Municipio, en virtud de **Carta municipal**, y deja abierta la posibilidad de una **Ley especial** para Madrid<sup>34</sup>:

- El **Ayuntamiento** es el órgano supremo de la Administración municipal, al que corresponde la dirección y gobierno de los intereses morales y materiales del Municipio; ostenta su representación legal y tiene el carácter de **Corporación de derecho público**, que encarna la jurisdicción municipal.
- Los Ayuntamientos de Municipios de más de 20.000 habitantes tendrán una **Comisión permanente**, constituida por el Alcalde y los Tenientes de Alcalde, la cual representará al Ayuntamiento pleno en los intervalos de sus sesiones, para el cumplimiento y ejecución de sus acuerdos, siendo el órgano constante en orden a la preparación de expedientes, ejercicio de funciones que no admitan intermitencia y resolución de los casos urgentes.
- El **Alcalde** es Presidente del Ayuntamiento y de la Comisión permanente, representante legal de ambos organismos; Jefe de la Administración municipal y Delegado del Gobierno en el término municipal.
- Los **Tenientes de Alcalde** sustituyen accidentalmente al Alcalde en vacantes, ausencias y enfermedades, determinándose la preferencia, a estos efectos, por el mayor número de votos obtenidos en su elección.

.....

<sup>33</sup> “Como especialidad novísima del sistema de Carta, admitimos expresamente la implantación de las formas de *Gobierno por Comisión* y *Gobierno por Gerente*, que tan espléndido fruto han rendido en otros países. Ellas representan el máximo avance en la ardua empresa de cohonestar la democracia con la eficacia, y parten de la base de que cualquier Municipio constituye un negocio, el mejor negocio para el pueblo si recibe buena administración, por lo que su gestión no debe diferir de la que mercantilmente tengan los negocios privados.” Estatuto Municipal de 1924, Exposición de motivos. Gaceta de Madrid, núm. 69, de 9 de Marzo de 1924, página 1219.

<sup>34</sup> “Los Municipios se consideran clasificados para cada caso en categorías diferentes, con arreglo a su población, sus recursos, las especiales modalidades de los servicios indispensables y sus condiciones de vida. El de la capital de la República tiene categoría propia, y su régimen y gobierno pueden ser objeto de ley especial”. LM 1935. Art. 4º.

Partir de una regulación común a toda la Administración local y diferenciar el régimen orgánico de las **Grandes Ciudades** han sido los ejes que marcan nuestra evolución legislativa durante el pasado siglo XX. La Ley de 25 de noviembre de 1944, articulada por Decreto de 1 de marzo de 1946, crea el **“Gran Madrid”**. A renglón seguido se promulgan la Ley de la Corporación Administrativa del **Gran Valencia**, de 14 de octubre de 1949, la Ley del **Gran Bilbao**, de 1 de marzo de 1946, y en 1953, la **Ley de Ordenación de Barcelona y su Comarca**. Respecto a las Leyes de Bilbao, Valencia y Madrid, se ha hablado del inicio de creación de organismos autónomos de naturaleza estatal, con participación mínima de los Municipios afectados.

El Decreto de 1 de marzo de 1946, al crear el **“Gran Madrid”**, crea asimismo la Comisión de Urbanismo. Al Ayuntamiento de Madrid se le *“ordena”* formular propuestas de anexión total o parcial de los términos municipales limítrofes. El primer momento en que se utiliza de manera oficial el término **“Área Metropolitana”** coincide con la promulgación de la Ley de 2 de diciembre de 1963, que crea la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana (COPLACO), con un espíritu netamente urbanístico, aún cuando también tiene competencias para tramitar expedientes sobre creación y dotación de servicios comunes municipales si los Ayuntamientos no pueden desarrollarlos o son de *“interés general”*. Se faculta asimismo al Ayuntamiento de Madrid para crear la **Gerencia Municipal de Urbanismo**, que puede actuar también fuera del término de Madrid.

El **Alcalde**, tras la guerra civil española, además de ser **un órgano de la Administración local**, era también **un subalterno de la Administración del Estado**. Como **Comandante militar** de la plaza ostentaba la jefatura de la Milicia Nacional, integrada por los vecinos del Municipio, además de ser también **un órgano de la Administración de Justicia**, ejerciendo el cargo de **Juez de Paz**. En los Municipios cuyo número de habitantes fuera inferior a 10.000, el Alcalde no percibía gastos de representación, salvo las compensaciones e indemnizaciones que, a propuesta del Ayuntamiento y en casos excepcionales, autorizara el Ministerio de la Gobernación. En los Municipios de más de 10.000 habitantes, los Ayuntamientos podían señalar la cantidad fija a percibir por el Alcalde, sin que excediera del 1 por 100 del presupuesto ordinario de ingresos ni de los límites de una escala contenida en el artículo 11 del ROF de 1952.

La Ley de Régimen Local de 1955 reguló conjuntamente los regímenes provincial y municipal por primera vez en nuestra historia legislativa<sup>35</sup>.

En 1957 se articula un sistema superador del gobierno municipal uniformista, aunque desconocedor de cualquier planteamiento de tipo supramunicipal o metropolitano. El **régimen especial** previsto podría ser **orgánico y económico**, debiendo establecerse mediante aprobación por el Gobierno de un Decreto legislativo (por tanto, con rango de

<sup>35</sup> “Los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales son Corporaciones a las que corresponde el Gobierno y administración de los intereses públicos peculiares de su territorio. Los fines que han de cumplir son de orden económico-administrativo, sin perjuicio de su carácter representativo de la integridad de la vida local y de las funciones cooperadoras en los servicios del Estado”. LRL 1955, Decreto de 14 de junio de 1955, por el que se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, art. 5.1.

Ley). La Ley de 7 de noviembre de 1957, que modificó el artículo 94 de la Ley de Régimen Local de 1955, establece una nueva redacción del párrafo 21 para posibilitar este régimen especial orgánico y económico para posibilitar este régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona<sup>36</sup>.

La búsqueda de la eficacia en la gestión municipal se basa en profesionalizar y especializar la Dirección Técnica de los servicios: una Gerencia pública retribuida por cada Área de la Administración municipal, incompatible con la condición de Concejal, concebida como *órgano de auxilio directo al Alcalde*. Las Leyes Especiales de Madrid y Barcelona se inspiran en el modelo de Carta municipal. Estas Leyes tenían como principal finalidad la gestión conjunta de los Planes de Ordenación Urbana que se aprueban entonces, es decir, responden a planteamientos de tipo puramente urbanístico, y también a una tendencia anexionista, de aumento de las grandes urbes, en detrimento de poblaciones aledañas. Se trata de unas Leyes que no consideran Madrid o Barcelona como capitales de vastas zonas de influencia, sino como meros Municipios que han crecido más de la cuenta. Puede considerarse que con ellas se inicia una etapa en la que se establecen regímenes especiales para ambos Municipios, cuyo rasgo más característico es, en el aspecto orgánico, el reforzamiento de las facultades de los órganos propiamente ejecutivos del Ayuntamiento (sistema de Alcalde fuerte), que culminará, como veremos, con la Carta Municipal de Barcelona de 1998 y la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid de 2006.

La Ley Especial para el Municipio de Barcelona de 1960 refuerza la figura del Alcalde, crea los **Delegados de Servicios**, prevé la transferencia de servicios estatales (no llevada a cabo), y opera ciertos retoques en el régimen hacendístico. Asimismo, esta Ley transforma la "Comisión de Urbanismo de Barcelona y su Comarca" (27 Municipios), creada ya por la Ley de 1953, ampliando sus funciones, que ya no serán de tipo exclusivamente urbanístico, y aunque sigue siendo un organismo estatal, se amplía la representación local en su seno<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> "El Gobierno, a propuesta del Ministro de la Gobernación, en base a los estudios pertinentes, en que tendrán participación las Corporaciones Locales y los Departamentos ministeriales afectados, previo dictamen del Consejo de Estado, podrá aprobar con carácter de ley un régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona...

Cabrá establecer dentro de dicho sistema modalidades de Comisión y Gerencia, con procedimientos de designación peculiares y distintos a los regulados por la legislación común de Régimen Local, intervención del Gobierno y concesión de recursos económicos especiales." LRL 1955.

<sup>37</sup> "En lo orgánico, se ha tenido siempre a la vista que la bondad de una Administración ha de medirse por su eficacia, y que esta suele ser función directa de la unidad en la esfera ejecutiva. Ello conducía derechamente a configurar al Alcalde como cargo al que se atribuyen amplias facultades y prerrogativas. Sin embargo, de una parte, el singular volumen de las vastas funciones inherentes a la administración de toda gran ciudad ofrecía apreciables inconvenientes para que la gestión municipal pudiera ser confiada con eficacia a una estricta Gerencia. Y de otra, había de tenerse también en cuenta que la administración de la gran urbe ofrece aspectos técnicos de la mayor importancia. Para conjugar ambas facetas, se rodea al Alcalde de un reducido equipo de Delegados de Servicios directamente designados por aquel, cada uno de los cuales asume la dirección de una de las grandes ramas o departamentos en que ha de dividirse la actividad municipal". Texto Articulado del Régimen Especial del Municipio de Barcelona (TAREMB), aprobado por Decreto 1166/1960, de 23 de Mayo, Preámbulo.

Son **órganos** del municipio a los cuales corresponde, según su respectiva competencia, el gobierno y administración del mismo:

- A) El Alcalde.
- B) Los Tenientes de Alcalde.
- C) El Ayuntamiento Pleno.
- D) La Comisión Municipal de Gobierno.
- E) Las Juntas Municipales de Distrito.

El **Alcalde**, órgano unipersonal, será sustituido llegado el caso por el **Teniente de Alcalde** al que corresponda. Los **Concejales** se integran en los órganos colegiados municipales.

La preocupación por articular nuevos sistemas de gestión y planificación de servicios motiva la creación de **Gabinetes Técnicos Municipales**. La realización de los trabajos municipales de toda índole corre a cargo de los funcionarios profesionales nombrados al efecto y su jefatura superior, así como la de todas las dependencias, corresponde al **Secretario General** de la Corporación.

En orden a la mejor dirección, gestión y vigilancia de los asuntos, el Alcalde estaba directamente auxiliado por **Delegados de Servicios** que, al frente de cada una de las grandes ramas en que se dividía la administración municipal, ejercían, por delegación del Alcalde, las facultades y competencias que a este le corresponden como jefe de aquella<sup>38</sup>.

Eran designados y separados libremente por el Alcalde. El nombramiento, si recaía en quienes ostentaran la cualidad de Concejales, de aceptar el cargo, perdían definitivamente dicha cualidad. Cesaban automáticamente al designarse nuevo Alcalde, sin perjuicio de que éste podía confirmarles en sus cargos. Los cargos de **Delegados de Servicios** eran retribuidos en la medida adecuada a su responsabilidad.

.....  
<sup>38</sup> "1. El Alcalde, dando cuenta al Consejo Pleno, designará y separará libremente a los Delegados de Servicios en que se dividía la Administración municipal, sin que excedan de seis. El cargo de Delegado de Servicios será incompatible con el de Concejales.

2. Podrá modificarse su número en virtud de Orden del Ministerio de la Gobernación.

3. Los Delegados de Servicios ejercerán la jefatura inmediata de los servicios municipales que les estuvieren encomendados, con las siguientes atribuciones:

- a) Dirigir y gestionar los servicios y resolver los asuntos que dentro de ellos les encomiende el Alcalde.
- b) Vigilar y fiscalizar todas las dependencias municipales a su cargo.
- c) Proponer al Alcalde la resolución que estimen procedente en los asuntos que sean de la competencia del mismo y cuya tramitación les esté atribuida, respetando en todo caso las atribuciones conferidas por la presente Ley a los demás órganos municipales.
- d) Elevar anualmente al Alcalde un informe acerca de la marcha, coste y rendimiento de los servicios a su cargo.

4. El Alcalde, atendiendo el interés de los servicios, podrá ampliar las facultades anteriormente enumeradas." TAREMB. Art 9. (Derogado por Ley 39/78, de 17 de Julio).

El modelo, que distingue por primera vez entre órganos “**políticos**” y cargos “**ejecutivos**” que *dirigen y gestionan* los servicios, seguirá funcionando en la práctica, como veremos más adelante, hasta la Carta Municipal de Barcelona.

La Ley 121/1963, de 2 de diciembre, reguló el **Área Metropolitana de Madrid**, con una filosofía semejante a la de la Ley para Barcelona. Se establecen **los órganos de gobierno del Área Metropolitana**, que comprende la capital y 22 Municipios limítrofes (1.706 Km<sup>2</sup>), en su seno, y para la coordinación de las competencias urbanísticas estatales y locales se crea una única autoridad: la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana, con una prevalencia en la representación del Municipio de Madrid, a la que se faculta para actuar fuera de éste previo acuerdo de la Comisión. Por otra parte, los Municipios del Área siguen sometidos al “*régimen común*”, salvo Madrid, que cuenta con su Ley Especial<sup>39</sup>.

El modelo de distribución del poder diseñado por la Constitución de 1978 en España es el de un Estado complejo y abierto, el denominado “**Estado de las Autonomías**”. Dentro del Título VIII, “*De la Organización territorial del Estado*”, el Capítulo Segundo se titula “**De la Administración Local**”, a la que dedica tres artículos (arts. 140 a 142).

La Ley de Elecciones Locales de 1978 reguló las primeras elecciones municipales democráticas en España tras la transición política, sentando las bases de un sistema<sup>40</sup>:

1. Cada término municipal constituye un distrito electoral.
2. El número de Concejales lo determina el número de residentes en cada Municipio.
3. Los Presidentes de las Diputaciones, Diputaciones Provinciales, Presidentes de los Cabildos, Consejeros Insulares, Alcaldes, Concejales, Gerentes y Delegados de Servicios de las Corporaciones Locales cesan automáticamente en sus cargos, sin

<sup>39</sup> “La centralización de facultades ejecutivas en manos del Alcalde requería dotar a dicha autoridad de los órganos auxiliares precisos para el desarrollo de aquellas. Se recurre, a este fin, como ya se hizo en la ley de Barcelona, a la figura de los Delegados de Servicios, a los que se da carácter de Gerentes de cada una de las grandes ramas en que se divide la administración municipal. La solución no es inédita, puesto que tiene su antecedente en las cartas municipales de algunas grandes ciudades norteamericanas, que han adoptado el que allí se llama sistema de Alcalde con administrador. Mucho se ha meditado la regulación de los Delegados de Servicios, habiéndose optado por seguir manteniendo el mismo criterio de flexibilidad que caracterizó lo ya experimentado. La novedad de la institución en nuestra patria y la necesidad de encajar esa figura dentro del nuevo sistema hubieran hecho pecar de imprudente una reglamentación casuística, relativamente fácil de elaborar, pero que muy posiblemente habría tropezado con la realidad diaria. No puede olvidarse que los Delegados de Servicios son instrumentos de los que el Alcalde necesita servirse para el ejercicio de las amplias prerrogativas que la ley le reconoce, y que es el propio Alcalde quien habrá de moderar, dentro de los límites que ya señala la misma ley, la extensión de las facultades delegadas que en cada caso convenga atribuirles”. Texto Articulado de la Ley Especial del Municipio de Madrid (TALEMM), aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de Julio, Preámbulo.

<sup>40</sup> Ley 39/1978, de 17 de julio (BOE núm. 173, de 21 de julio).

- necesidad de declaración previa, el día siguiente al de la presentación de la candidatura en que estén incluidos.
4. Listas cerradas y bloqueadas. Sistema d'Hont, mínimo 5%. Ejemplo práctico en Anexo a la Ley.
  5. El Pleno de la Corporación lo integran todos los Concejales.
  6. El Alcalde será el cabeza de lista que obtenga mayoría absoluta o el primero de la lista más votada.
  7. En Ayuntamientos de más de 2.000 habitantes se constituirá la Comisión Permanente, que estará compuesta por el Alcalde más un número de Concejales equivalente al tercio, en cifra estricta, del número legal de Concejales, atribuyéndose los puestos proporcionalmente al número de Concejales obtenidos por cada lista.
  8. Si el candidato electo deja el partido cesa en el cargo de Concejel.

El Tribunal Constitucional estableció en cuanto tuvo oportunidad **la no existencia de mandato imperativo de los cargos públicos**, lo que determina la imposibilidad de que los partidos políticos puedan privar a ningún militante de su condición de Concejel<sup>41</sup>.

Los representantes elegidos dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar, conforme al artículo 23 de la Constitución, y su permanencia depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, y no de la voluntad de un partido político. **El cese en un cargo público representativo al que se accede por sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores.** El derecho a participar corresponde a los ciudadanos y no a los partidos; los representantes lo son de los ciudadanos y no de los partidos, de los que no puede depender, por tanto, la permanencia en los cargos.

El artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales de 1978 era contrario a la Constitución porque otorgaba a los partidos políticos la posibilidad de crear por su voluntad, mediante la expulsión, el presupuesto de hecho que daba lugar al cese en el cargo público. Dicho precepto, además, establecía una desigualdad entre los Concejales en

41 "Dado el ámbito limitado del recurso de amparo, que se circunscribe a la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas susceptibles de amparo, no es relevante a nuestros efectos el hecho de que el cese de Alcalde se haya podido producir por entender aplicable el artículo 11.7 en un extremo derogado por la Constitución. Y tampoco lo es el que el acto de cese pueda ir contra la autonomía municipal para la gestión de sus respectivos intereses, que garantizan los artículos 137 y 140 CE, al entender que los partidos, que se mueven además por intereses distintos del municipal, pueden crear el presupuesto de hecho que ha de dar lugar al cese en el cargo de Alcalde, lo que puede suponer el reconocer una potestad de tutela del partido sobre el municipio contraria a su autonomía. Pero aun pudiendo ser ello así, este Tribunal ha de ceñirse en el recurso de amparo a la tutela de los derechos y libertades susceptibles de amparo (artículo 41 LOTC) y, por ello, ha de limitar sus pronunciamientos a lo previsto en el artículo 55.1 de la propia Ley." STC de 4 de febrero de 1983, RTC 5.

atención a la lista en que fueron candidatos y al carácter con que lo fueron. La igualdad debía restablecerse entendiéndose que el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales resultó derogado por la Constitución (artículo 23.2) en cuanto permitía la expulsión del partido como causa de cese en el cargo de Concejales. La doctrina anterior no es aplicable a la condición de Alcalde, pues la misma no depende de la voluntad de los electores sino de la de los Concejales.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que **los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos**, que institucionalizan y gestionan con **autonomía** los intereses propios de las correspondientes colectividades<sup>42</sup>.

La LRBRL, no es la única opción posible de desarrollo de las previsiones constitucionales sobre el **Gobierno de la Ciudad**. En el marco de estas previsiones, podían y pueden darse en el futuro nuevas regulaciones del régimen local, más adaptadas a las características de estas Entidades en el momento presente<sup>43</sup>.

La LRBRL dispone que **el gobierno y la administración municipal**, salvo en aquellos Municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo abierto, **corresponde al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales**. Los Concejales son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y el Alcalde es elegido por los Concejales o por los vecinos; todo ello en los términos que establezca la legislación electoral general<sup>44</sup>.

El nuevo **Estatuto de Autonomía para Andalucía** reconoce al municipio como la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma, **atribuye a los respectivos Ayuntamientos su representación, gobierno y administración**. Una ley de régimen local,

<sup>42</sup>“Como demuestra nuestra historia y proclama hoy la Constitución, decir régimen local es decir autonomía. La voluntad del pueblo español ha sido la de enriquecer su trama organizativa, multiplicando sus centros de decisión, sin mengua de la superior unidad de su realidad unificadora. La definición de los Municipios y Provincias se hace de forma suficiente, aunque no proliza, en el texto supremo. La autonomía municipal debe ser el principio rector de cada Entidad.

Huelga decir que la autonomía local, para su realidad, precisa de una institución capaz de actuarla; institución que, por expreso mandato constitucional y cuando menos en el escalón básico municipal, ha de montarse sobre la doble nota de la representatividad directa y personificación. Pero, en lo que más interesa ahora, ello significa que el régimen local tiene que ser, por de pronto, la norma institucional de los Entes locales.

Las anteriores reflexiones son un compendio de la filosofía que inspira la Ley. Esta, más que pretender garantizar la autonomía sobre la quietud de compartimentos estancos e incommunicados y, en definitiva, sobre un equilibrio estático propio de las cosas inanimadas, busca fundamentar aquélla en el equilibrio dinámico propio de un sistema de distribución del poder, tratando de articular los intereses del conjunto, reconociendo a cada uno lo suyo y estableciendo las competencias, principios, criterios y directrices que guíen la aplicación práctica de la norma en su conjunto de forma abierta a la realidad y a las necesidades del presente”. LRBRL, Preámbulo.

<sup>43</sup> Véase M. Roca i Junyent, Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local en España, Barcelona, 1996.

<sup>44</sup> LRBRL, artículo 19.

en el marco de la legislación básica del Estado, regulará las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales. La ley de régimen local tendrá en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y **capacidad de gestión** de los distintos entes locales<sup>45</sup>.

## b) El modelo constitucional de Gobierno local

SÁNCHEZ MORÓN ha señalado acertadamente que el modelo español de Gobierno local se ha ido decantando a través del desarrollo de unas escuetas previsiones constitucionales y de su interpretación jurídica, en especial debida a la doctrina del Tribunal Constitucional<sup>46</sup>.

Modelo constitucional, Ley Orgánica del Régimen Electoral General, Ley de Bases, leyes autonómicas sobre régimen local y Reglamento Orgánico de cada Ayuntamiento conforman un marco entre el presidencialismo y el asamblearismo, donde distintas y diversas fórmulas de gobierno, según el régimen de delegaciones entre órganos, han sido posibles durante el pasado siglo XX:

- > **Gobierno personalizado**, Alcalde *“fuerte”*: el Alcalde conserva todas sus competencias más las que el Pleno le delegue. Las competencias del Pleno quedan reducidas a las que sean legalmente indelegables y la Comisión de Gobierno, si existe, carece de competencias.
- > **Gobierno colegiado**, Pleno–Comisión de Gobierno–Alcalde: tanto el Pleno como el Alcalde conservan algunas competencias, pero delegan en la Comisión de Gobierno cuantas sea posible.
- > **Gobierno polarizado**, Pleno–Alcalde: no existe ninguna delegación, conservando cada uno todas las competencias atribuidas por la legislación vigente. La Comisión de Gobierno, o bien no existe (Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes) o aunque exista no tiene competencias.

La Constitución española de 1978 no define el Municipio. En el Estado de las Autonomías diseñado por la CE de 1978, el Municipio es una parte de un todo dentro de un sistema de relaciones de poder.

<sup>45</sup> Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007, artículo 98.

<sup>46</sup> Véase Miguel Sánchez Morón, Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local en España, 1996.

La autonomía local, en la primera jurisprudencia constitucional, es una fórmula de *“distribución vertical del poder”*<sup>47</sup>, es descentralización político-administrativa, *“participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango”*<sup>48</sup>.

Sin embargo, el concepto de **autonomía local** evoluciona: *“es el poder de autogobernarse y de ejercer las facultades administrativas, pero en el marco de la normativa estatal, integrada por la Ley de Bases, y los Reglamentos dictados en virtud de la delegación que aquélla realizó”*<sup>49</sup>.

Ahora bien, la CE no concreta el contenido objetivo o sustantivo de la autonomía local mediante una reserva competencial mínima a las Entidades locales. Autonomía es *“la potestad de gestionar los asuntos propios y legalmente reservados a la competencia de una entidad pública, de acuerdo con las normas que ella misma se dé, y cuya aplicación solo puede ser fiscalizada por los Tribunales, según criterios de estricta legalidad”*<sup>50</sup>.

Según JIMÉNEZ BLANCO, caben dos lecturas del texto constitucional vigente<sup>51</sup>.

## 1. Primera lectura de la CE: autonomía sin contenido

“El poder público en España necesariamente había de tener, en el futuro, dos polos básicos, el Estado y las Comunidades Autónomas; éstas serían las dotadas con autonomía de más calado (art. 2 CE), de suerte que en ellas se detendría el proceso descentralizador y los Entes Locales, aún con un cierto *status* constitucional propio se encontrarían *“interiorizados”* dentro de aquéllas.”

Nos encontraríamos, en palabras de APARICIO PÉREZ, ante entes o personas jurídicas constitucionales sin contenido jurídico constitucional ni facultades propias, que actúan dentro de un determinado territorio de acuerdo con los mandatos legislativos del Estado y la Comunidad Autónoma en la que se encuentren enclavados<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> STC de 2 de Febrero de 1981, RTC 4.

<sup>48</sup> “La autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen”. STC de 28 de Julio 1981, RTC 32.

<sup>49</sup> STS de 25 de septiembre de 1997, Ar. 6.771.

<sup>50</sup> Véase L. de la Morena y de la Morena, “Autonomía municipal y potestad de ordenanza: Correlaciones”, EL CONSULTOR, núms. 15/16, Agosto, 1996.

<sup>51</sup> Véase M. Jiménez Blanco, “Doctrina Constitucional sobre Régimen Local. La Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, del Tribunal Constitucional sobre la Ley Básica Local”, CEMCI, Granada, 1990.

<sup>52</sup> Véase M. A. Aparicio Pérez, Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local en España, Barcelona, 1996.

## 2. Segunda lectura de la CE: tres niveles de gobierno

“Por el contrario, se fijaría más en el principio de descentralización, que llevaría hasta sus últimas consecuencias, siempre en favor de los Entes Locales... Lejos de interiorización alguna, aquí estaríamos ante **un tercer escalón administrativo.**”

APARICIO PÉREZ, mantiene que *“dentro del concepto constitucional de autonomía local se encuentra un cuadro mínimo constitucional de competencias administrativas de carácter estable y permanente indisponibles a la acción del legislador”*.

Este diseño descentralizado de una Administración local con competencias propias, sometida únicamente a la Ley y al resto del Ordenamiento jurídico, dotada de autonomía y provista de las potestades necesarias para la gestión de cuantos servicios públicos fueran necesarios en beneficio de una comunidad definida por el ámbito territorial del término municipal, ha ido siendo desplazado por las Sentencias del Tribunal Constitucional en favor de un **régimen bifronte** en el que operarían mecanismos de desconcentración desde los dos titulares del poder: el Estado y las Comunidades Autónomas.

En la redacción inicial de la LRBRL se configura la organización municipal en base a lo dispuesto en la propia Ley y en el Reglamento Orgánico Municipal<sup>53</sup>.

En opinión de DÍAZ EIMIL, Magistrado del TC, el modelo de organización municipal que diseñó la Constitución, impedía reconocer a las Comunidades Autónomas, en esta materia, competencias que no fuesen estrictamente residuales, pues así lo impone el respeto a la autonomía municipal consagrada en el art. 140 CE<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> “1. La organización municipal responde a las siguientes reglas:

- a) El Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno existen en todos los Ayuntamientos.
- b) La Comisión de Gobierno existe en los Municipios con población de derecho superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su Reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento.
- c) El resto de los órganos, complementarios de los anteriores, se establece y regula por los propios Municipios en sus Reglamentos orgánicos, *sin otro límite que el respeto a la organización determinada por esta Ley.*

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en la regla c) del número anterior, las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria de la prevista en este texto legal, que regirá en cada Municipio *en todo aquello que su Reglamento orgánico no disponga lo contrario.*

3. Todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tendrán derecho a participar, mediante la presencia de Concejales pertenecientes a los mismos, en los órganos complementarios del Ayuntamiento que tengan por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno”. LRBRL, artículo 20 (1985).

<sup>54</sup> “Mantener la tesis contraria de que las Comunidades autónomas tienen una competencia de organización municipal complementaria que se interpone entre la organización básica establecida por el legislador estatal y la organización complementaria que a los Municipios corresponde en virtud de su autonomía es tanto como reconocer una especie de competencia básica de segundo grado que, aparte de incurrir en la contradicción conceptual de compatibilizar lo básico con lo complementario, altera sustancialmente el modelo constitucional de organización municipal en la medida en que admite la posibilidad de que el poder complementario de autoorganización de los Municipios encuentre límites más allá del marco básico establecido por el legislador estatal, que es el único que tiene competencia para establecerlo.” STC de 21 de diciembre de 1989, RTC 214. Voto particular discrepante formulado por el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil.

Dicho modelo constitucional resulta del equilibrado juego de tres ámbitos normativos distintos, cuyos efectos recíprocamente limitados determinan que, en su configuración, deben distinguirse tres diferentes niveles de organización municipal, cuyo correcto orden descendente es, a juicio del mencionado Magistrado, el siguiente:

1. **Organización básica**, común a todos los Municipios, que corresponde establecer al Estado en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.18 de la Constitución.
2. **Organización complementaria**, que corresponde a los propios Municipios en ejercicio de su autonomía, en cuyo núcleo esencial se incluye el poder de autoorganización, y
3. **Organización municipal complementaria de la anterior**, que corresponde a las Comunidades Autónomas en virtud del art. 148.1.1 de la Constitución y de sus respectivos estatutos, cuyas normas de atribución de competencias en materia de régimen local deben siempre entenderse, al igual que las del Estado, sometidas al límite que se deriva de la autonomía municipal.

Sin embargo, a pesar de estos argumentos, el TC, con el voto particular discrepante de este Magistrado, declaró inconstitucionales tanto el inciso *"sin otro límite que el respeto a la organización determinada por esta Ley"*, como *"en todo aquello que su Reglamento orgánico no disponga lo contrario"*, del art. 20 de la Ley 7/1985<sup>55</sup>.

La Administración Común en el Estado de las Autonomías es la Administración municipal por lo que, en virtud del principio de subsidiariedad, en toda decisión sobre asignación de competencias debería partirse inicialmente de la procedencia de la ubicación de éstas en la instancia local. El modelo necesita una nueva definición de la autonomía local, partiendo de otra lectura de la CE: desde *"el derecho a intervenir en cuantos afecten directamente al círculo de sus intereses"*, que recoge la vigente LRBRL, tenemos que avanzar hacia *"el derecho y la capacidad efectiva a ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad"* de la CEAL y plasmar esa capacidad para ordenar y gestionar en cuantas normas emanen del Parlamento Andaluz en relación con el Gobierno de la Ciudad y la Administración municipal.

La organización de la mayoría de nuestros Ayuntamientos antes de la Constitución de 1978 era muy simple. Los primeros Ayuntamientos democráticos tuvieron que organizarse en 1979 de acuerdo a la legislación del régimen anterior, en la que participaban todos los partidos políticos en la Comisión Permanente en proporción a su representatividad en el Pleno, evolucionando hacia un modelo algo más complejo.

.....

<sup>55</sup> "En consecuencia, depurado el precepto de los dos incisos a que se ha hecho referencia, permite que éste se ajuste al orden constitucional de distribución de competencias, pues en el mismo se definen los órganos básicos municipales, se reconoce la potestad legislativa de desarrollo de un ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal, ámbito éste que no podrá ser desconocido o invadido por las normas que, en materia de organización municipal complementaria, dicten las Comunidades Autónomas". STC de 21 de diciembre de 1989, RTC 214.

La Ley 7/1985, al convertir la **Comisión Permanente** en **Comisión de Gobierno**, permite que la mayoría resultante de las elecciones se constituya en Equipo de Gobierno, si bien, la limitación impuesta por la propia Ley en el número de Concejales que integran la Comisión de Gobierno –un tercio del número legal de miembros–, determinó tanto el número de Tenientes de Alcalde como el carácter de las Delegaciones de la Alcaldía, originando **dos clases de Concejales dentro del Equipo de Gobierno**: los que eran miembros de la Comisión de Gobierno y, por lo tanto, podían ser **Tenientes de Alcalde** y en los que el Alcalde podía efectuar una delegación de atribuciones con carácter genérico, y el resto, que al no ser miembros de la Comisión de Gobierno no podían ser Tenientes de Alcalde y sólo podían recibir **delegaciones especiales** para cometidos específicos<sup>56</sup>.

La organización municipal es la forma en que se articula el autogobierno, tanto en lo referido a los propios órganos del Gobierno local, como a la organización de los servicios a prestar. Los Ayuntamientos, al determinar la forma de gestión de los servicios, han ido creando Organismos y Empresas, superponiendo estructuras políticas sobre estructuras funcionariales. Los organigramas se han vuelto muy complejos.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 14 de diciembre, señalará que por **“régimen local”** hay que entender el **“régimen jurídico de las Administraciones Locales”**, comprendiendo este régimen o regulación los aspectos institucionales de la Administración local, esto es:

- su organización y funcionamiento,
- los aspectos competenciales, y
- los medios personales y materiales precisos para su desarrollo.

Diversos autores venían reclamando, incluso antes de la reforma de 1999, la necesidad de **nuevos modelos organizativos**, tanto para los órganos del Gobierno local, como para los servicios que se prestan por los Ayuntamientos.

<sup>56</sup> “En efecto, el legislador estatal ha optado en concreto por establecer un modelo organizativo común y uniforme para las entidades municipales y provinciales a partir del cual, con el pleno respeto al mismo, las propias entidades locales pueden dotarse de una organización complementaria en virtud de lo dispuesto en los correspondientes Reglamentos orgánicos...”. STS de 11 de mayo de 1998, RJ 4313; STS de 8 de febrero de 1999, RJ 1550.

## c) La organización del Gobierno de la Ciudad

### 1. La organización para la gestión del Equipo de Gobierno

CALDERÓ y ESQUIROL mantienen la tesis de que si se quiere convertir un Ayuntamiento en una organización ejecutiva se tiene que cambiar la organización, lo que sólo podrá hacer un Gobierno organizado y estructurado para ello.

En toda organización existen una serie de sistemas de los que depende su funcionamiento:

- **Sistema de gobierno:** es el encargado de analizar los problemas, definir la misión, establecer los objetivos y su priorización.
- **Sistema directivo:** tiene como función la asignación de recursos a prioridades y a objetivos globales de la institución.
- **Sistema de gestión:** es el que vigilará y regulará el cumplimiento de los resultados, haciendo las redistribuciones necesarias de los recursos.
- **Sistema de operaciones:** lleva a cabo las políticas diseñadas y presta los servicios previstos.

El gobierno de la institución necesariamente debe ser asumido por el **Equipo de Gobierno**, pero la dirección del Ayuntamiento puede estar tanto en manos de los **políticos** como ser encargada a **Gerentes** o **Directivos** competentes.

Los programas electorales de los dos grandes partidos políticos (PP y PSOE) contienen propuestas sobre las Administraciones y el personal a su servicio y coinciden en la necesidad de **modernizar las administraciones** para conseguir dos objetivos:

- Unas Administraciones más eficientes, más ágiles, más adecuadas a las necesidades de los ciudadanos.
- Unas Administraciones en las que el personal trabaje de forma creativa en dar soluciones a los problemas y se esfuerce en atender amablemente a los ciudadanos, donde exista identificación con los objetivos de la organización y orgullo por trabajar en ella.

Hacer realidad estos objetivos pasa por **pensar y actuar** como en otras organizaciones<sup>57</sup>:

.....

<sup>57</sup> "Pero el elemento básico, es decir, el punto por el que tiene que comenzar la reforma de las administraciones, es la organización del gobierno, ya que sin un gobierno fuerte y organizado no se puede emprender ninguna acción de cambio ni de reforma de la Administración", Albert Calderó y Carme Esquirol: *L'ORGANITZACIÓ DEL GOVERN MUNICIPAL*, Colección PERSPECTIVA, Diputación de Barcelona, 1996, pág. 8.

- Definir con claridad los objetivos a conseguir.
- Adecuar la estructura de la organización.
- Realizar una política de recursos humanos que tenga en cuenta las necesidades y potencialidades del personal.
- Diseñar políticas y servicios desde una lógica de *marketing*.
- Mejorar y aumentar la comunicación con los ciudadanos.

Resumen CALDERÓ y ESQUIROL las funciones de los gobiernos municipales en tres:

- Definir la estrategia.
- Dirigir la organización.
- Mantener relaciones con el entorno.

Los citados autores describen los tres modelos de organización del Gobierno local que han estudiado (tradicional, ministerial y jerarquizado) y proponen un cuarto modelo (funcional).

### 1.1. El modelo tradicional

Se trata de Ayuntamientos con competencias y actividades muy reducidas. Sus características principales son:

- Ausencia de ejecutividad.
- Pocas relaciones con los ciudadanos.
- Relaciones estamentales entre los políticos y la Administración.

No se les pedía que fuesen organizaciones ejecutivas, ya que su papel fundamental era el de policía administrativa, realizaban funciones básicas de control, la prestación de servicios era muy reducida y no existía la necesidad ni la posibilidad de realizar políticas.

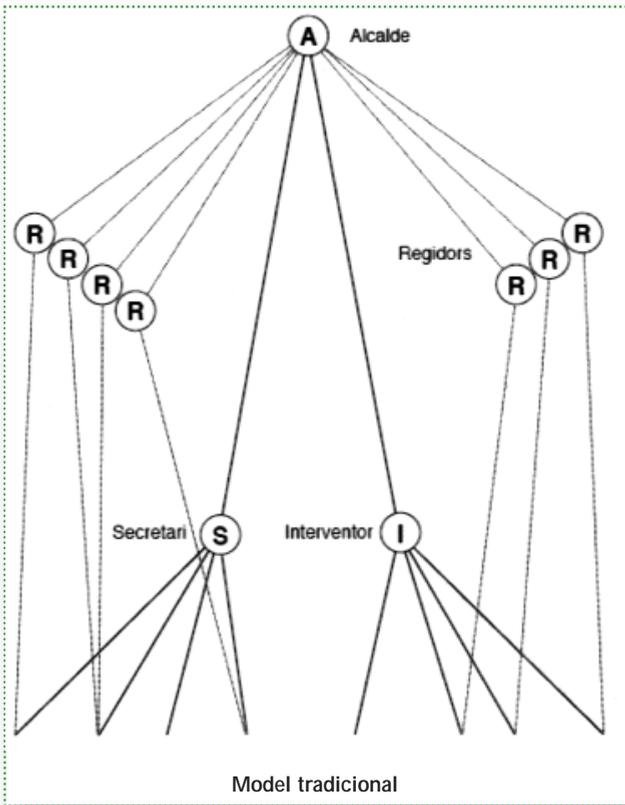
El Ayuntamiento no necesitaba relacionarse con los ciudadanos, ya que éstos eran, por un lado, un mercado cautivo de los pocos servicios que prestaba y, por otro lado, no tenían poder de elección de los cargos públicos.

Además, las relaciones entre los políticos y la Administración son estamentales, donde cada uno de los agentes pertenece a una clase o estamento no por su relación dentro de la estructura organizativa sino debido a su origen, es decir, están basadas en una jerarquía que no busca la dirección ejecutiva ni conseguir resultados sino el ejercicio autónomo de las funciones de cada nivel.

Había una coherencia entre la organización del gobierno de la Administración y los objetivos que ésta tenía que realizar. Puesto que no tenían que conseguir resultados de forma eficiente, no era necesario que existiese una jefatura o dirección que presionara a la organización en este sentido. Era suficiente que la Administración fuera una máquina que iba cumpliendo sus funciones<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> "El origen de los políticos no es el elemento principal que explica este modelo, ya que hoy en día todavía se puede encontrar esta forma de organización en muchos Ayuntamientos. Es una organización totalmente válida si es coherente con su propia realidad y objetivos y seguramente no sería necesario ni prudente pedir más ejecutividad a administraciones municipales con pocos recursos y pocas necesidades". Albert Calderó y Carme Esquirol: *L'ORGANITZACIÓ*. (Op. Cit.), pág. 14.

Fig. 1 Modelo tradicional



Fuente: Calderó y Esquirol

### 1.2. El modelo ministerial

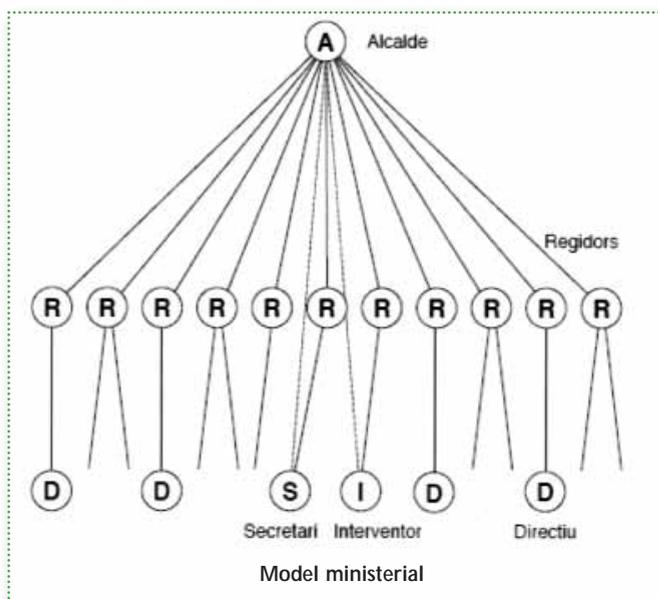
La democracia y las primeras elecciones municipales de 1979 producen dos cambios en el entorno que afectan al modelo de organización de la Administración local:

- Los políticos son elegidos por los ciudadanos. Ahora intentan obtener resultados de la maquinaria que heredan, no se limitan a tener una función básicamente representativa.
- Los Ayuntamientos empiezan a ser Administraciones con objetivos políticos, con una larga lista de cosas por hacer y muchas presiones de los ciudadanos para que las hagan.

Este modelo se basa en la presencia física de los Concejales en la Administración y se caracteriza porque se reparten las funciones del Ayuntamiento por áreas temáticas entre los Concejales del Equipo de Gobierno, sin diferencias de "status" o jerárquicas entre ellos. Aparecen los Concejales de Deportes, Servicios Sociales, Cultura, Sanidad, Juventud, ...

Los políticos, para conseguir sus objetivos, tuvieron que introducir cambios en la estructura burocrática para hacerla más ejecutiva:

Fig. 2 Modelo ministerial



Fuente: Calderó y Esquirol

- Se contratan directivos y técnicos, personas que ya no basan su relación con la Administración en su origen, sino que han sido contratados por sus capacidades directivas y para obtener resultados.
- La pérdida de poder del Secretario y del Interventor, quienes tuvieron que optar por reconvertirse en directivos municipales o asumir una disminución importante de su poder.

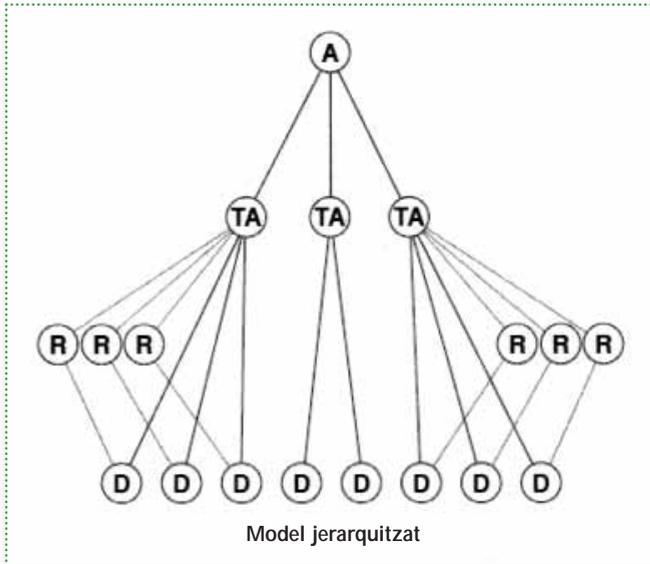
El modelo ministerial, incluso ofreciendo bastantes líneas de progreso con relación al modelo tradicional predemocrático, todavía presenta grandes inconvenientes (dificultad para encontrar Concejales especialistas en los diversos temas que tiene que afrontar un Ayuntamiento, pérdida de la visión global, pocas relaciones con los ciudadanos, tensiones en el Equipo de Gobierno), por lo que algunos Ayuntamientos evolucionan al siguiente modelo.

### 1.3. El modelo jerarquizado

La característica básica de este modelo es que introduce una jerarquía entre los Concejales del Equipo de Gobierno, creando la figura del Teniente de Alcalde con autoridad sobre otros Concejales del mismo Equipo. Son Concejales poderosos, más expertos o más potentes, que coordinan y dirigen al resto de Concejales y a los Directores técnicos.

No se avanza en la reflexión en equipo ya que este modelo continúa basándose en el reparto del gobierno por áreas temáticas, sin que haya una actuación en función de objetivos y prioridades establecidos más globalmente, y, si bien se consigue ser más ejecutivo, también surgen inconvenientes:

Fig. 3 Modelo jerarquizado



Fuente: Calderó y Esquirol

- Se crean Concejales de primera y de segunda.
- Nadie asume las relaciones con los ciudadanos.

El modelo entra en crisis una vez cubiertas las grandes necesidades de la población. Los Ayuntamientos se enfrentan a un importante endeudamiento y un gran déficit. Ya no es evidente cual es la próxima tarea política que es posible hacer con los recursos que se tienen.

Hasta este momento los políticos realizaban el trabajo ejecutivo en vez de funciones más políticas como tomar decisiones sobre las grandes prioridades y relacionarse con los ciudadanos. Siguen siendo las asignaturas pendientes de muchos Ayuntamientos y tendrían que ser la base de la organización de los nuevos Equipos de Gobierno.

#### 1.4. El modelo funcional

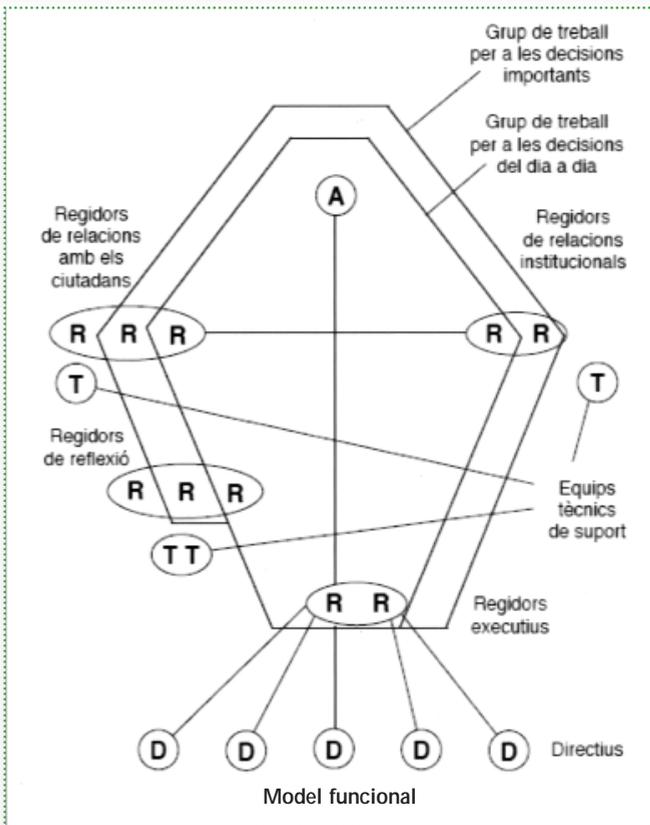
CALDERÓ y ESQUIROL afirman que las exigencias y presiones del entorno han cambiado, los ciudadanos reclaman que los Ayuntamientos ejerzan su rol de liderazgo social, que la dirección de la Administración ha dejado de ser la tarea prioritaria y proponen un sistema basado en la diferenciación de tres funciones dentro del Equipo de Gobierno:

- Concejales dedicados a tareas de reflexión, a preparar las decisiones del Equipo de Gobierno, independientemente del tema a tratar. Serían los responsables de la Planificación Estratégica.
- Concejales encargados de relacionarse con los ciudadanos y otras instituciones.
- Concejales encargados de dirigir la Administración.

La pieza clave de este sistema de organización del Equipo de Gobierno es que queden claramente establecidas y delimitadas tanto las asignaciones de competencias de cada uno de los miembros de la coalición de gobierno –es decir, cual será **la contribución** y cual será **la retribución** de cada una de las personas que forman el Equipo de Gobierno–, como las reglas de funcionamiento del colectivo: qué sistemas de decisión se utilizarán y a qué decisiones afectarán, como se informa, a qué personas, de qué manera los Concejales de un grupo interaccionan con los de los otros grupos, etc.

La formalización del sistema de gobierno deberá hacerse en el Decreto del Alcalde de formación de gobierno. La organización de un Ayuntamiento es una decisión que debe adaptarse necesariamente al inicio de cada mandato<sup>59</sup>.

Fig. 4 Modelo funcional



Fuente: Calderó y Esquirol

<sup>59</sup> “Dentro de los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva, el Alcalde convocará la sesión o sesiones extraordinarias del Pleno de la Corporación que sean precisas, a fin de resolver sobre los siguientes puntos:

- 1) Periodicidad de sesiones del Pleno.
  - 2) Creación y composición de las Comisiones informativas permanentes.
  - 3) Nombramientos de representantes de la Corporación en órganos colegiados, que sean de la competencia del Pleno.
  - 4) Conocimiento de las resoluciones del Alcalde en materia de nombramientos de Tenientes de Alcalde, miembros de la Comisión de Gobierno, si debe existir, y Presidentes de las Comisiones informativas, así como de las delegaciones que la Alcaldía estime oportuno conferir.”
- ROF, artículo 38.

## 2. La organización para la gestión de los servicios públicos

La delimitación sistemática de los criterios de selección de la forma de gestión de los servicios que presta el Ayuntamiento constituye uno de los capítulos fundamentales del trabajo de organización<sup>60</sup>.

COLOMAR se distancia tanto de *la visión reduccionista que identifica la actividad de los Ayuntamientos con la simple prestación de servicios*, como de *la parcial y perezosa teoría del "ciudadano cliente"*. Dentro de la actividad *ad extra* del Ayuntamiento resalta las diferencias entre **función pública**, **servicio público**, **actividad económica** y las actividades de **administración del patrimonio** y de **fomento**. Distingue dos etapas:

- 1985/1993: expansionismo y énfasis en la eficacia.
- 1993/1997: contracción y énfasis en la eficiencia.

Resalta este autor el hecho de que, en general, no haya tenido lugar un aprovechamiento de la perspectiva de liderazgo abierta por la LRBRL, que apunta la figura del **Alcalde–Gerente**.

COLOMAR propone un esquema para adecuar las formas de gestión de los servicios o actividades atendiendo a criterios de legalidad y racionalidad. Así, para las funciones que implican ejercicio de autoridad, las actividades de apoyo a las instancias políticas y los servicios centrales comunes, la modalidad de gestión apropiada sería la gestión diferenciada. Para los servicios públicos no económicos propone como modalidad de gestión idónea el concierto y, en menor medida, el órgano especial de administración o el organismo autónomo. Para los servicios públicos económicos del art. 86.3 LRBRL, la concesión. Por último, para la gestión económica o simple actividad de mercado, la Sociedad Mercantil.

### 2.1. Comentarios de Ernest Maragall

Discrepa MARAGALL de COLOMAR, afirmando que serían cuatro y no dos las etapas diferenciadas en el proceso de cambio de nuestros Ayuntamientos:

- a) **1979**: intentos de *Reforma Administrativa*.

<sup>60</sup> "(...) parece constatable una tendencia hacia la emergencia de ciertos marcos de responsabilidad gerencial, que en cualquier caso tienen su sede originaria en el Alcalde, si bien experimentan un heterogéneo desarrollo, según el tamaño de los Ayuntamientos y las situaciones concretas que atraviesan: en unos supuestos es el propio Alcalde quien asume directamente dicha responsabilidad, en otros casos aparecen las figuras del "Concejal gestor" o del funcionario que se "gerencializa", e incluso se constata la acumulación de funciones de gestión de recursos humanos en los Secretarios de ciertos Ayuntamientos." J. Colomar Albajar, "Los modelos organizativos para la diversidad local", Comentarios: Ernest Maragall, Francisco Longo, Papers de Formació Municipal, núm. 39, Diputació de Barcelona, 1997. También puede consultarse en <http://www.diba.es/fl/fixters/pfm039.pdf>.

- b) **1983:** la *eficacia* de la gestión.
- c) **1992:** políticas de modernización que incorporan la *eficiencia* como objeto principal.
- d) **1997:** los retos son la *calidad* y la *participación*.

En cualquier caso, se ha hecho cada vez más apremiante la necesidad de un liderazgo ágil y que, a la vez, superase un horizonte directivo estrictamente jurídico-administrativo y fuese capaz de responder a requerimientos característicos de una óptica gerencial: perspectiva estratégica, capacidad de gestión integradora del conjunto de los recursos, mediación entre los diversos agentes y polarizaciones de intereses que influyen en la esfera municipal, etc.

También discrepa MARAGALL de la tesis de COLOMAR del Alcalde-gestor. Cree en la figura de un Alcalde dotado de mayor autoridad institucional y con una clara preeminencia respecto a los Concejales y dentro de las instituciones municipales, pero considera que los roles gestores en el terreno del personal, la administración de recursos y la gestión de programas deben quedar en manos de **gestores profesionales**, que actúen bajo la directa supervisión y dirección política del Alcalde.

## 2.2. Comentarios de Francisco Longo

LONGO comenta la singular complejidad de los gobiernos locales en tanto que organizaciones y la articulación organizativa de las esferas de política y gestión en el ámbito local. Afirma que el Ayuntamiento es una realidad organizativa compleja: un entramado en el que coexisten lógicas estructurales diferentes. El mejor modelo organizativo es un modelo capaz de integrar toda esta complejidad y diversidad, proponiendo como orientaciones:

- **Diversidad.** Las pautas del diseño organizativo del que se dote cualquier entidad local deben adaptarse forzosamente a la enorme diversidad de producto/mercado que caracteriza a los Ayuntamientos, en tanto que organizaciones.
- **Gestión de los recursos humanos.** No se puede gestionar por igual el comportamiento de las personas en partes de la organización dotadas de lógicas organizativas muy diferentes.
- **Modelo de Agencias.** Orientar la organización hacia una "*eficiencia adaptativa*", que consiga mejoras de gestión mediante el ajuste de cada parte de la estructura a sus mercados específicos.
- **Criterios.** No siempre será necesaria la personificación jurídica diferenciada, lo importante será el control por resultados.

Para LONGO "*un enfoque contingente del diseño organizativo exige una ruptura con el uniformismo propio de nuestra tradición legal*". La necesidad de introducir efi-

ciencia en la gestión alimenta el desarrollo de la función gerencial, cuya lógica básica es la de la racionalidad económica. Señala los dos riesgos, los de petrificación burocrático–funcionarial y los de derivación partidaria o clientelar. Para resolver la articulación entre las esferas de responsabilidad política y gerencial las reformas deben dirigirse a los dos polos del problema: el modelo de **dirección política** y la definición de **responsabilidades directivas**<sup>61</sup>.

## d) La relación entre Derecho Administrativo y Gestión Pública Estratégica

Los Ayuntamientos que realizaban una actividad bastante simple y reducida, con Alcaldes, Cuerpos Nacionales y resto del personal, en un contexto estable y con una ciudadanía sumisa han desaparecido o están en vías de extinción. La actividad básica que desarrollan hoy la mayoría de los Ayuntamientos está encaminada al desarrollo económico y los problemas de gobernabilidad se sitúan en la legislación electoral o la financiación. Los problemas de la producción, distribución, eficiencia y calidad de los servicios públicos no pueden ya ser considerados sólo como una **“cuestión administrativa”**, una fricción o desajuste en los mecanismos de la intervención del Estado: **la provisión de los servicios públicos**, sus modalidades, pautas político–geográficas y tipos de prestatarios, es hoy día el principal foco de **la ejecución de políticas públicas** y de los programas y proyectos en que las mismas se concretan. La calidad de los bienes y servicios públicos es objetivo prioritario de la **Gestión Pública Estratégica**<sup>62</sup>.

Los Ayuntamientos son los pilares fundamentales de cualquier régimen democrático y los Gobiernos más cercanos a los ciudadanos, pero también en ellos es dónde existe una mayor tensión entre **Derecho y Gestión**.

<sup>61</sup> “En cuanto a la función directiva, llamada a ejercer un ámbito de responsabilidad sobre la producción de los servicios y el desarrollo de políticas impulsadas por el ejecutivo local, resulta necesaria una institucionalización de su papel, que sólo puede alcanzarse mediante la formulación de un estatuto propio, diferenciado del de los cargos políticos (electos o ejecutivos), y con claras peculiaridades respecto de la función pública ordinaria. La delimitación precisa de la función y de los puestos de este carácter, la definición de sistemas de acceso que acrediten la profesionalidad, y la regulación de condiciones contractuales, de trabajo y de remoción, que se adapten con la necesaria flexibilidad al ejercicio de estas funciones, deberían formar parte de este marco estatutario llamado a consolidar una pieza básica para el funcionamiento de las instituciones locales de nuestra época.” Comentario de Francisco Longo, en J. Colomar Albajar, “Los modelos organizativos...” op. cit.

<sup>62</sup> “...la gestión estratégica promueve e impulsa una nueva gobernabilidad de las ciudades que constituye el marco social e institucional en el que se inscribe y a su vez es un instrumento de su consolidación de esta nueva gobernabilidad, puesto que esta exige necesariamente una concepción innovadora de las políticas y la gestión públicas que den protagonismo a los gobiernos locales en la dirección global de la ciudad y de las políticas urbanas.” J. M. Pascual Esteve: *LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LAS CIUDADES. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global*, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, 2002, pág. 102.

El Derecho Administrativo debe construir un equilibrio entre privilegios de la Administración y garantías del administrado<sup>63</sup>.

El Ayuntamiento además de otras muchas cosas también debe:

- a) promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (CE 9.2).
- b) remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (CE 9.2).
- c) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (CE 9.2).
- d) promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica (CE 40.1).
- e) realizar, de manera especial, una política orientada al pleno empleo (CE 40.1).
- f) planificar la actividad económica general para atender las necesidades colectivas (CE 131.1).
- g) estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución (CE 131.1).

El Derecho es un marco procesual: la Constitución y las leyes definen el entorno en el que se mueve el gestor público. El Derecho Administrativo es el instrumento a través del cual se actúa.

PRATS CATALÁ planteó la necesidad de una nueva relación entre Derecho y Gestión. Parte de una premisa: la irrupción del caballo del *“management”* en todas las cazarreñas administrativas del mundo ha generado confusión. La legitimidad de las Administraciones Públicas, en el marco actual del Estado Social y Democrático de Derecho, exige la *eficacia* y la *eficiencia* de la gestión de los recursos como condición de supervivencia del propio Estado social y del desarrollo económico de cada país<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> “El Derecho Administrativo, como Derecho propio y específico de las Administraciones Públicas, está hecho, pues, de un equilibrio (por supuesto difícil, pero posible) entre privilegios y garantías. En último término, todos los problemas jurídico-administrativos consisten –y esto conviene tenerlo bien presente– en buscar ese equilibrio, asegurarlo cuando se ha encontrado y reconstruirlo cuando se ha perdido. En definitiva, de lo que se trata es de perseguir y obtener el eficaz servicio del interés general, sin mengua de las situaciones jurídicas, igualmente respetables de los ciudadanos.” Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández: *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*, Civitas, Madrid, 1995, pág. 46.

<sup>64</sup> Véase J. Prats Catalá, “Derecho y management”, *EKONOMIAZ*, Revista Vasca de Economía, nº 26, 1993, págs. 131–143. También puede consultarse en <http://www.iigov/documentos/tema4/docu0046>.

Al contrario de lo sostenido por administrativistas y managers, que sólo ven la posibilidad de una relación antinómica entre el Derecho y el Management, PRATS confiesa su convicción de que el mutuo reconocimiento, comprensión e intercambio entre ambos, son **la** condición (necesaria aunque obviamente no suficiente) de la transformación cualitativa y sostenible de nuestras Administraciones Públicas. **Si bien “no se cambia la Administración por Decreto”, tampoco es posible cambiar al margen del Derecho.** Es necesaria la **“institucionalización”** de los cambios. Señala PRATS la necesidad tanto de renovación del Derecho Administrativo, como de elaboración del Management específico de las Administraciones Públicas y formula tres hipótesis:

1. Racionalidad legal y racionalidad gerencial de las Administraciones Públicas coinciden en sus paradigmas iniciales: el paradigma clásico del Derecho Administrativo estaba basado en la antidiscrecionalidad y la revisión judicial, y el paradigma clásico del management lo representaba la teoría de la burocracia y la ordenación científica del trabajo.
2. Ambos paradigmas tradicionales atraviesan sendas crisis. El Derecho Administrativo del *“proyecto antidiscrecional y la revisión judicial”* entra en contradicción con las exigencias de legitimación del Estado Social. El Management sustituye *“la burocracia y la organización científica del trabajo”* por la racionalidad del diseño organizativo y la gestión de los recursos en función de la naturaleza de las tareas, el tipo de entorno y el nivel tecnológico existente en cada caso. Aflora la necesidad para la gobernabilidad o legitimidad del orden social y político de **“institucionalizar”** las nuevas soluciones e instrumentos.
3. Ambos procesos de renovación son interactivos:
  - La racionalidad gerencial plantea la necesaria diversificación organizativa y de régimen jurídico de las Administraciones Públicas. El Derecho Administrativo debe hacerse necesariamente más complejo y plural.
  - El Management Público abandona el concepto y la técnica de la planificación normativa y la rígida separación entre planificación y ejecución que de ella se derivaba. El Derecho Administrativo revisa la teoría tradicional de la programación de la Administración por la Ley y abandona el correspondiente concepto de Administración como **ejecución normativa** para sustituirlo por la idea básica de **disposición de recursos para fines**, en marcos normativos determinados y en entornos diversos, pero cada vez más cambiantes y complejos.
  - La revalorización de la autonomía y responsabilidad de los managers y el personal en general, se corresponde con la revalorización de la discrecionalidad y la responsabilidad subjetiva en el Derecho Administrativo.
  - Al abandono por el management de la idea de planificación normativa y a su sustitución por los conceptos y técnicas de análisis y gestión estratégica, corresponde una nueva percepción del rol del Derecho Administrativo, ya no sólo como marco o cauce sino también como instrumento de acción para fines o transformaciones específicas.

- La aceptación por el management de la teoría económica de los bienes públicos se corresponde con la aceptación por el Derecho Administrativo de que la Ley no puede fijar de manera precisa los fines, intereses y objetivos públicos, y que éstos dependen de la relación de los poderes públicos entre sí y de la colaboración ciudadana.

En todos los países desarrollados, la ciudadanía viene exigiendo durante los últimos años, como requisito ineludible para intensificar la **calidad democrática**, mayor transparencia, calidad y eficiencia en la gestión de los servicios y políticas públicas, así como en la utilización de los recursos asignados a las mismas.

La **Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios** es un proyecto de largo recorrido que pretende favorecer todos estos extremos, al impulsar un sistema público de evaluación en España, que promueva simultáneamente mejoras en la transparencia y en el conocimiento de la eficiencia y calidad de los servicios públicos<sup>65</sup>.

## e) Hacia una Gestión Pública local de calidad

El mundo de la Administración de Organizaciones es el de una ciencia naciente. No existen términos generalmente aceptados, a los que todos los autores otorguen el mismo significado. Ni siquiera muchos conceptos son definidos por todos del mismo modo. La **calidad** no podía ser en esto una excepción. En su acepción más vulgar, decir que un objeto o servicio es de calidad equivale afirmar que posee unas cualidades que lo apartan de lo común que, de algún modo, lo hace más excelente, le dan una cierta distinción o excepción respecto de lo corriente o cotidiano.

<sup>65</sup> "Tal como en su día considerara la Comisión de Expertos para la creación de la Agencia, la apuesta por el impulso de la evaluación de las políticas públicas constituye una pieza clave de un nuevo modelo de gestión pública orientada al servicio de los intereses generales, en un entorno de estabilidad presupuestaria, y de búsqueda de la mejora continua de la productividad y competitividad de la economía española.

La Agencia de Evaluación se inserta en consecuencia, en los procesos de modernización e innovación de la Administración Pública española, siendo un instrumento favorable para la aplicación de la agenda renovada de Lisboa y el cumplimiento de los Programas de Convergencia y Empleo de la Unión Europea.

La recién aprobada Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, pretende dar un impulso notable a la nueva cultura de gestión, sobre la base del desarrollo de la administración por objetivos, y de la evaluación de resultados en un marco de mayor flexibilidad y responsabilidad gestora.

Es verificable que los organismos internacionales y las administraciones públicas de los países más avanzados, vienen compartiendo líneas similares de reforma en materia de gestión pública. La gestión orientada a resultados, el desarrollo de indicadores para medir eficacia, eficiencia y calidad, el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento de objetivos, junto con el uso de la evaluación, son algunos de los rasgos básicos que, entre otros, conforman esta "nueva gestión pública".

La Agencia de Evaluación, autorizada su creación por la citada Ley, cumplirá un papel esencial en la implementación y el desarrollo de esta nueva forma de gestión, tanto por el contenido de sus objetivos y funciones, como por ser el órgano responsable de presentar anualmente un Informe al Congreso de los Diputados sobre la actividad desplegada por las Agencias Estatales en su compromiso por mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos". RD 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Una persona que ve la calidad y la siente mientras trabaja, es una persona que cuida las cosas. Una persona que cuida lo que ve y lo hace, es una persona propensa a poseer ciertas características de calidad<sup>66</sup>.

La contestación a la pregunta *¿qué es la calidad?* puede intentarse desde una orientación esencialista. En este caso siempre es posible llegar a juicios como los que se recogen a continuación:

- El mundo **puede** funcionar sin ella, pero la vida sería tan insulsa que apenas valdría la pena vivirla.
- Si todo el mundo sabe lo que es la calidad, ¿por qué hay tanto desacuerdo al respecto?
- La calidad no es una **cosa**. Es un **acontecimiento**.
- La calidad es el estímulo continuo que nuestro entorno nos aplica para crear el mundo en que vivimos.

Intentar contestar a la pregunta *¿cuál es la esencia de la calidad?* parece difícil y complicado. Los tratadistas de la calidad han preferido enunciar definiciones instrumentales, que sean útiles para el objetivo que se persigue, en lugar de definiciones esenciales, mediante las que se pretenda decir lo que es la calidad. Las definiciones instrumentales sirven para el objetivo de intentar implantar la calidad, de poder medirla, de poder controlarla, de poder establecer lo que el sujeto reconoce como de calidad y lo que no.

Las siguientes definiciones muestran de un lado la disparidad de opiniones de los principales autores sobre el significado del término y de otro la posibilidad de llegar a un concepto que pueda recoger la opinión más aceptada o que pueda ofrecer alguna clase de síntesis. Así es calidad:

- El cumplimiento de unas especificaciones, según CROSBY<sup>67</sup>.
- La aptitud o adecuación al uso, satisfaciendo las necesidades del cliente, según JURAN<sup>68</sup>.

.....

<sup>66</sup> "Un real entendimiento de la Calidad no sólo sirve al Sistema, ni tampoco lo combate o llega incluso a escapar de él. Un real entendimiento de la Calidad captura el Sistema, lo domestica, y lo pone a trabajar para un uso propio personal, dejando que uno quede totalmente libre para cumplimentar su destino interno". PIRSIG, Robert M., "ZEN AND THE ART OF MOTORCYCLE MAINTENANCE", Vintage, Londres, 1974. Traducción castellana para España de la edición de William Morrow Company, Inc., N.Y., "ZEN Y EL ARTE DEL MANTENIMIENTO DE LA MOTOCICLETA", Mondadori, Barcelona, 1999, pág. 253.

<sup>67</sup> PH. B. Crosby: *HABLEMOS DE CALIDAD*, McGraw-Hill, Méjico, 1989.

<sup>68</sup> J. Juran, F.M. Gryna (eds): *QUALITY CONTROL HANDBOOK*, McGraw-Hill., New York, 1988.

- Un grado predecible de uniformidad y fiabilidad a bajo costo y adecuado a las necesidades del mercado, según DEMING<sup>69</sup>.
- El resultado total de las características del producto y/o servicio de marketing, ingeniería, fabricación y mantenimiento a través de los cuales el producto o servicio en uso satisfará la esperanzas del cliente, según FEIGENBAUM<sup>70</sup>.
- El mínimo coste que un producto supone para la sociedad desde el momento de su concepción, según TAGUCHI<sup>71</sup>.
- Lo que el cliente está dispuesto a pagar, en función de lo que obtiene y valora, según DRUCKER.
- El conjunto de propiedades y características de un producto o servicio que le confieren su aptitud para satisfacer unas necesidades expresadas o implícitas, según la Norma ISO 9.000 (UNE 66.900)<sup>72</sup>.

Estas definiciones recogen el enfoque con el que cada autor contempla el término calidad y el concepto en el que se basa para exponer sus tesis sobre la consecución de la misma.

CROSBY parece situarse en la posición del productor de bienes o servicios, que los define mediante un conjunto de características. El bien o servicio va a ser de calidad o no, va a tener una mayor o menor calidad, según el grado en el que cumpla las diferentes características. La lista que las recoge se convierte en la relación de aquello que es necesario para que se le califique como de calidad.

JURAN resalta que las características del producto o servicio han de tener una cualidad común, la de ser las que el cliente desea. La medida de la calidad es la necesidad del cliente que, muchas veces, no se conocerá con precisión hasta que no se entregue el producto o se preste el servicio. Es más las necesidad es del cliente pueden ser cambiantes y, por ende, la calidad, también. Definir la calidad consistirá en reconocer las expectativas del público respecto a las propiedades de un producto o servicio.

<sup>69</sup> Véase W. E. Deming: *CALIDAD, PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD. La salida de la crisis*, Díaz de Santos, Madrid, 1989.

<sup>70</sup> Véase A. V. Feigenbaum: *QUALITY CONTROL: PRINCIPLES, PRACTICE AND ADMINISTRATION*, McGraw-Hill, New York, 1989.

<sup>71</sup> Véase G. Taguchi, E. A. Elsayed, T. C. Hsiaang: *QUALITY ENGINEERING IN PRODUCTION SYSTEMS*, McGraw-Hill, New York, 1989.

<sup>72</sup> Véase Norma UNE-EN ISO 8402: *CALIDAD. Vocabulario*. 1995.

La definición de DEMING incluye aspectos de las dos anteriores, añade importantes matices estadísticos y alude a los costes. La calidad se considera relacionada con el hecho de que los productos o servicios reúnan las características que el público desea, que de algún modo el cliente ha expresado. El producto o servicio ha de producirse o prestarse de modo que las características que para el mismo resulten tengan una cierta regularidad. La variación de estas características sigue las leyes del azar. El conjunto de características que un producto o servicio reúne está relacionado con su coste, esto es con el consumo de factores que tienen lugar en su producción. Dos productos pueden satisfacer una misma necesidad. Un automóvil utilitario y un automóvil de lujo se emplean para moverse de un punto a otro. Ambos tienen calidad, en el sentido de que satisfacen los deseos del cliente. No obstante, el grado de satisfacción puede que sea en el segundo caso considerablemente mayor que en el primero. El término calidad ha de relacionarse con la capacidad adquisitiva del cliente, o con la parte de su renta que desea emplear en el producto o servicio de que se trate. Puede haber **diferentes grados de satisfacción** o **diferentes grados de calidad**.

La definición de TAGUCHI parte de la consideración de que un sujeto estimará que un producto o servicio tiene tanta menos calidad cuanto más alejadas están sus características de aquello que deseaba. El grado de insatisfacción que se produce será tanto mayor cuanto mayor sea esa diferencia, al igual que ocurrirá con el coste que mida dicha insatisfacción. La calidad del producto será tanto mayor cuanto menor sea este coste derivado de la diferencia entre lo deseado y lo entregado o servido. Este coste lo sufre la sociedad en su conjunto influyendo en su bienestar.

La función de pérdida de calidad de TAGUCHI, propuesta por este autor a comienzos de los años setenta del pasado siglo XX, permite calcular la incidencia de la falta de calidad de un producto o servicio mediante la consideración de dos componentes de coste: los de **la organización**, como consecuencia de repeticiones, mal uso de máquinas y materiales y otros similares, y los del **cliente o usuario**, por todos los costes que se derivan de la inadecuación del bien al fin de que se le destinaba. El elemento de coste se define como la pérdida generada por el producto a la sociedad desde el momento en que éste se entrega. La proposición de TAGUCHI tiene una aplicación inmediata a muchas situaciones en las Administraciones Públicas. Las colas ante una ventanilla causadas, por ejemplo, por errores en la información, tienen dos componentes de coste: uno el del funcionario que repite y otro el del contribuyente que emplee su tiempo esperando en lugar de hacerlo en otra cosa.

La definición de FEIGENBAUM hace hincapié en el hecho de que si toda la organización dedica sus esfuerzos a realizar su tarea del mejor modo posible y de acuerdo con lo que el cliente desea, el producto o servicio que resulte tendrá un grado de calidad más alto que si no ocurre así. Para este autor **“la calidad es, en esencia, un modo de dirigir la organización”**. El término Gestión de Calidad Total (GCT) parece que fue empleado por primera vez por este tratadista.

La Norma ISO 9.000, establecida por la Organización Internacional de Normalización y tiene su equivalente en España en la Norma UNE 66.900, refiere el término calidad a lo a que los clientes esperan, a sus deseos, a las características del pro-

ducto o servicio y a la correspondencia entre las unas y las otras. Hace explícito el hecho de que los deseos de los clientes pueden ser conocidos por ellos mismos o no. Cuando se trata de dar una determinada calidad a un producto puede ocurrir que ni siquiera el cliente o contribuyente sepa lo que en realidad le satisface.

La UNE 66.900 Indica que han de considerarse como definiciones parciales aquellas que predicen que la calidad es la *“aptitud para el uso”*, *“la aptitud para el empleo”*, la *“satisfacción para el cliente”* o la *“conformidad con los requisitos”*.

Todo lo anterior parece que puede resumirse del siguiente modo:

- La existencia de importantes dificultades para dar una definición de la esencia de la calidad. No parece que esta pueda considerarse como un universal. Las definiciones que se han dado al término suelen tener un carácter instrumentalista.
- La calidad está estrechamente relacionada con lo que el cliente, contribuyente o usuario desea, lo que la dota de un importante componente subjetivo. Según a quien vaya dirigido el producto o servicio las características que requiere pueden ser distintas.
- La frecuente dificultad de conocer con exactitud lo que el cliente desea. Puede ocurrir que él mismo no lo sepa con exactitud.
- La dependencia de las leyes del azar de las características de cualquier producto o servicio, de modo que lo único que puede asegurarse es que su dispersión sobre un valor medio quede dentro de unos límites determinados. Difícilmente el mismo servicio prestado por dos personas distintas tiene las mismas características, e incluso el de una misma persona puede variar de un día a otro.

## 1. Calidad percibida, producida y realizada

La prestación de **servicios públicos de calidad** supone conocer lo que el cliente o usuario desea. Lo que ocurre es que muchas veces no se sabe muy bien quién es el cliente. Ante los nuevos retos planteados surge la necesidad de encontrar una nueva filosofía organizativa y un nuevo estilo de gestión. La implantación del sistema de calidad en un Ayuntamiento supone la transformación de la organización municipal y la emergencia de una nueva cultura corporativa.

Cualquier producto o servicio satisface una necesidad predominante y otras colaterales. Todo servicio se puede descomponer en un conjunto de servicios más elementales y éstos, a su vez, en un conjunto de características, que pueden agruparse según lo siguiente:

- > **Servicio de base**, que es el que constituye la razón principal por la que el cliente acude a la organización prestadora de servicios. Por ejemplo un cliente va a un Parador Nacional en busca de alojamiento para dormir.

- > **Servicios periféricos**, que son todos aquellos que se ofrecen junto con el de base pero que no son esenciales. Cada servicio, tanto el de base como los periféricos, tendrá un conjunto de características, que pueden ser valoradas y percibidas de modo diferente por los distintos clientes, que adjudican al agregado un nivel distinto.

Se puede así distinguir entre:

- > **Calidad necesaria o percibida**. Es la que al cliente le gustaría recibir.
- > **Calidad programada**. La que la organización ha pretendido dar.
- > **Calidad realizada**. La que es capaz de obtener la persona que presta el servicio o ejecuta el trabajo.

La distinción tiene especial interés en las Administraciones Públicas, donde ciertos servicios no son deseados por casi nadie; sin embargo han de prestarse. Considérese, por ejemplo, el caso de la Hacienda Pública o de las cárceles.

La **calidad percibida** es la que se corresponde con las expectativas o deseos del cliente. Un viajero que desea pasar la noche en un Parador Nacional tendrá unas expectativas acerca del servicio base, de los servicios periféricos que piensa encontrar y de las características de cada uno de ellos. Esta sería su calidad percibida.

La **calidad programada** se correspondería con las características de los servicios base y periféricos que los responsables de su producción se hayan propuesto dar. Por ejemplo, todo lo que debería contener la habitación de un Parador Nacional y los estándares de comportamiento de las personal que están en contacto con el cliente.

La **calidad realizada** es la que se refiere a las características del servicio que el cliente recibe. Siguiendo con el ejemplo del Parador de Turismo, el modo en el que la habitación está, de hecho, dispuesta.

Para MUÑOZ MACHADO la situación óptima de un organismo prestador de servicios es aquella en la que los tres círculos de calidad coinciden: calidad percibida, realizada y programada<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> Véase A. Muñoz Machado: *LA GESTIÓN DE LA CALIDAD TOTAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, Díaz de Santos, Madrid, 1999.

## 2. La Gestión de La Calidad Total (GCT)

Los primeros intentos de introducir la GCT en la Administración Pública española parece que deben situarse en 1986. El Primer Plan de Modernización de la Administración Pública se redactó en 1991, desarrollándose durante 1992 y 1993. Contaba entre sus objetivos el conseguir una mejor comunicación con los ciudadanos; mejorar la eficacia interna, mejorar la calidad de las prestaciones y llevar a cabo ciertos proyectos integrados en determinados organismos.

El **Plan de Modernización de la Administración General del Estado** se aprobó el 15 de noviembre de 1991, a instancias del Ministerio de Administraciones Públicas. Su principal objetivo era mejorar la calidad de los Servicios Públicos. Entre los resultados del Plan estuvo la creación del **Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos**, encargado de establecer, con índices que midan la intensidad de su cumplimiento. El Observatorio se adscribe al Ministerio de Administraciones Públicas. En 1992, se intentó establecer un sistema de indicadores para la calidad en la Administración Pública, e incluso, construir un índice de calidad global en la Administración Pública.

El modelo del **Plan de Modernización de la Seguridad Social** puede servir de ejemplo de **Planes de Mejora**. Estos planes, a pesar de incluir claramente el concepto de *“mejora continua”* y el enfoque en el cliente, hacen referencia a la dirección por objetivos, de la que tan claramente se distancian en sus concepciones los grandes autores de GCT. El Plan de Calidad de la Comunidad Autónoma de Madrid ha instituido un premio para aquellos de sus organismos que más destaquen en la práctica de la GCT.

Las experiencias realizadas en los Ayuntamientos españoles ponen de manifiesto que en la **gestión de la calidad** predomina la síntesis de varios enfoques, más que decantarse por una escuela o una tendencia<sup>74</sup>.

La experiencia de GCT en el **Ayuntamiento de Barcelona**, iniciada en 1979, se llevó a cabo distinguiendo las siguientes etapas<sup>75</sup>:

- Reorganización básica.
- Mejora de las relaciones con el ciudadano.
- Segunda Reforma Administrativa, en la que se da prioridad a la **calidad** y a la **eficiencia** en la prestación de servicios.

<sup>74</sup> “...debe entenderse por gestión de la calidad el conjunto de caminos mediante los cuales se consigue la calidad; incorporándolo por tanto al proceso de gestión, que es como traducimos el término inglés management, que alude a dirección, gobierno y coordinación de actividades. De este modo, una posible definición de gestión de calidad sería el modo en que la dirección planifica el futuro, implanta los programas y controla los resultados de la función calidad con vistas a su mejora”. M. Udaondo: *GESTIÓN DE CALIDAD*, Díaz de Santos, Madrid, 1992, pág. 5.

<sup>75</sup> Ayuntamiento de Barcelona. [www.bcn.es](http://www.bcn.es).

El **Ayuntamiento de Alcobendas** tiene un sistema de GCT desde el convencimiento de que existe una estrecha relación entre<sup>76</sup>:

- El bienestar económico y social colectivo.
- La **calidad** de los servicios prestados por el Ayuntamiento.

## AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS

### DERECHOS DE LA CIUDADANÍA EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN

Ser informados, orientados y tratados respetuosamente.

Conocer la identidad de los responsables de los trámites.

Acceder a los registros y archivos administrativos, siempre que no se lesionen derechos terceros o existan razones de interés público que lo impidan.

Obtener copia sellada de los documentos originales que presente y a su devolución, siempre que no deban figurar en el expediente.

Conocer el estado de tramitación de los expedientes en que se tenga condición de interesado y obtener copias de sus documentos.

Formular alegaciones y aportar documentos en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia.

No presentar documentos que no se exijan en las normas o ya estén en poder de la Administración que gestiona el asunto.

Elegir el lugar y el medio preferente para la entrega de notificaciones.

Obtener una respuesta expresa por parte de la Administración.

Exigir responsabilidades a la Administración y personal a su servicio cuando así corresponda legalmente.

Consultar el Registro General de Protección de datos, sobre el tratamiento y finalidad de sus datos y la identidad del responsable del fichero.

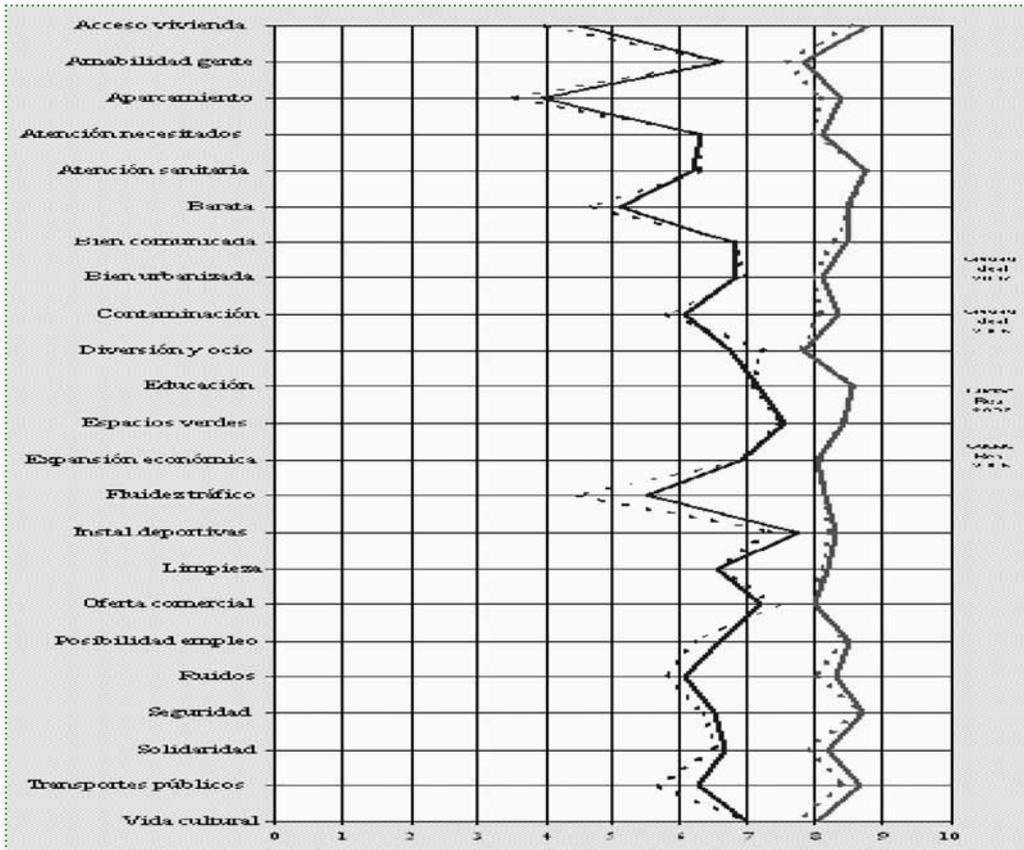
Rectificar, cancelar y oponerse al uso de sus datos, en las condiciones previstas en la ley.

Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las Leyes.

Fuente: Ayuntamiento de Alcobendas. [www.alcobendas.org](http://www.alcobendas.org)

.....  
<sup>76</sup> Ayuntamiento de Alcobendas. [www.alcobendas.org](http://www.alcobendas.org).

## Ciudad ideal y ciudad real



Comparando en líneas generales la escala de nivel de importancia con la escala de nivel de acuerdo/satisfacción, es decir, lo que tendría que ser una ciudad según los consultados y lo que es Alcobendas realmente, se aprecian algunos rasgos destacables. Hay que advertir que, lógicamente, de todos los aspectos sugeridos se espera más de lo que realmente son; y es aquí donde estaría la diferencia entre lo *“ideal”* y lo *“real”*. Como se puede comprobar, en 2007 esta distancia se ha visto reducida en algo más de la mitad (catorce) de los veintitrés indicadores, pues si bien ha habido un incremento mayoritario en las expectativas, los registrados en el nivel de satisfacción han sido proporcionalmente menores. Los indicadores que han evolucionado más negativamente, es decir, que han registrado el mayor incremento en esta diferencia entre lo ideal y lo real son la atención a los necesitados, la diversión y el ocio y la vida cultural<sup>77</sup>.

<sup>77</sup> Documento *“Calidad de la Ciudad”*. Dirección de Investigación Social y Evaluación de Políticas Municipales, Ayuntamiento de Alcobendas, 2007, pág. 14. Puede consultarse el documento íntegro en: [http://www.alcobendas.org/portalAlcobendas/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0\\_43703\\_1.pdf](http://www.alcobendas.org/portalAlcobendas/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_43703_1.pdf).

capítulo tercero



## Capítulo Tercero

### La modernización del Gobierno de la Ciudad

- > Las medidas legislativas de 1999 derivadas del **Pacto Local** estatal afectaron fundamentalmente a la distribución de competencias entre los **órganos** del Ayuntamiento: se excluye de las *“medidas de desarrollo del Gobierno local”* cualquier mención a la **Gestión** operativa.
- > El nuevo **Estatuto de Autonomía para Andalucía** sólo contempla la **transferencia y delegación** de competencias en aquellos Ayuntamientos con la necesaria suficiencia financiera para poder desarrollarlas.
- > La **Ley de Modernización** confunde los **órganos administrativos** y las **unidades administrativas**.
- > Un **régimen especial** para Madrid y Barcelona se vuelve a instaurar, como en los años 60 del pasado siglo.
- > El proyecto conocido de **Ley Básica del Gobierno y la Administración Local** no resuelve los problemas planteados, restringe aún más la delegación entre órganos y crea diferencias entre los municipios según se trate de los servicios obligatorios que se prestarán o de la organización municipal.

#### a) El “Pacto Local”

Una ola descentralizadora recorre Europa: se transfieren competencias del centro a la periferia y se buscan economías de escala. Se trata de dotar a los Municipios de mayor capacidad de acción. En este contexto podemos incluir tanto el *“Free Local Government Program”* de los países nórdicos o la propuesta de *“Pacto Local”* en España. Los retos comunes que tienen los Municipios de la UE son dos: gestionar las competencias descentralizadas con recursos escasos y lograr un desarrollo económico sostenible.

La descentralización conlleva una nueva distribución de competencias entre el centro y la periferia. Siguiendo a ENTRENA CUESTA, podemos definir, desde el punto de

vista dinámico, la descentralización administrativa, considerada en su aspecto jurídico, como *“el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de la Administración central a la descentralizada, o disminuye la tutela o la vigilancia de aquélla sobre ésta”*<sup>78</sup>.

Esta transferencia de competencias o disminución de lazos debe producirse entre entes públicos diferentes, es un traspaso de la titularidad y del poder decisorio real sobre ámbitos concretos de la acción pública entre personas jurídicas distintas.

La descentralización es el proceso político que supone el reconocimiento de la existencia de un sujeto social o colectivo de base territorial:

- Capaz de asumir la gestión de intereses colectivos.
- Dotado de personalidad socio/cultural, política y administrativa.
- Al que se transfieren competencias para ser gestionadas con autonomía considerable.

Si la descentralización caracteriza la reforma del Estado moderno, es necesario conocer tanto el alcance de la misma, como sus posibilidades de gestión estratégica. La descentralización del Estado no es una desconcentración de estructuras centralizadas y descarga de responsabilidades en los Municipios, sino que supone la transferencia a los Municipios de funciones o competencias, aunque no se acompañe de los recursos. La descentralización es agregar a los Municipios funciones de Gobierno, y éstos aparecen en el imaginario colectivo como *“Gobierno local”*.

El Municipio, como Gobierno local, es un factor de consolidación democrática en la medida en que transfiere y comparte competencias con la ciudadanía.

## 1. Objetivos y proceso de gestación

---

La necesidad de un **Pacto Local** entre los Entes Locales, las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central, dirigido a la clarificación del nivel competencial y a la situación del sistema de financiación para el normal ejercicio de las competencias que corresponden a las Corporaciones Locales, buscando una gestión óptima de los servicios, aparece entre las resoluciones del 33 Congreso del PSOE (1993). En noviembre de 1993 la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en una Asamblea Extraordinaria celebrada en La Coruña, proclama la necesidad de un Pacto Local *“como acuerdo entre todas las Administraciones para reformular competencias y recursos que permitan a los Ayuntamientos afrontar tanto la situación insostenible en el plano de lo financiero como la asunción y las respuestas a las demandas ciudadanas en el plano de lo competencial”*.

.....  
<sup>78</sup> Véase R. Entrena Cuesta: *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*, Tecnos, Madrid, 1984.

FONT LLOVET demandaba en 1995 un nuevo planteamiento del contenido competencial de la autonomía municipal. El Pacto Local debía *dar respuesta a la insuficiencia de los instrumentos jurídicos* para **definir** positivamente y **hacer eficaz** el contenido competencial concreto que la autonomía local reclama para la gestión de los intereses propios: un instrumento de transformación a través del incremento del nivel competencial de los municipios, el incremento de sus recursos económicos, la óptima gestión de los servicios y el perfeccionamiento de la gobernabilidad y la eficacia del Gobierno local<sup>79</sup>.

En septiembre de 1996 la Comisión Ejecutiva de la FEMP aprueba el documento denominado *“Bases para el Pacto Local”*, donde se afirma la insuficiencia de los instrumentos jurídicos existentes para hacer frente a las demandas ciudadanas: *“insuficiencia que se refiere tanto al nivel de atribución de competencias como a la capacidad financiera de las Corporaciones Locales.”* El Pacto Local debía ser el instrumento idóneo para la solución de los dos grandes problemas que estrangulaban a las Corporaciones Locales: el competencial y el financiero. La descentralización política y la suficiencia financiera protagonizan la agenda.

El objetivo primero del proceso del Pacto Local consistió en delimitar materias y funciones para su asignación a los entes locales. Se trataba de obtener una concreción material y sobre todo funcional del contenido del art. 25 de la LRRL. En mayo de 1997 el Ministro de Administraciones Públicas presenta al Consejo de Ministros las bases para la negociación de un *“Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local”*, como propuesta del Gobierno a la FEMP y a los partidos políticos, *“para definir y poner en práctica consensuadamente, las líneas que el texto constitucional diseñó respecto de la realización efectiva de la autonomía local”*. Con este documento el Gobierno quería *“concretar las bases para emprender el desarrollo del Gobierno Local”*. La crítica al documento presentado por el Gobierno derivaba precisamente de la insuficiencia en el alcance de las medidas, que no eran la propuesta que se esperaba de Pacto Local, sino sólo un conjunto de medidas. Se echaban en falta dos pilares fundamentales para hablar de Pacto Local:

- > El acuerdo de todas las Administraciones Públicas, esto es, de las Corporaciones Locales, de las Comunidades Autónomas y del Gobierno Central. Sin el acuerdo de las Comunidades Autónomas no es posible hablar de cesión de competencias a los municipios.
- > El acuerdo sobre el sistema de financiación que dote a los Ayuntamientos de suficiencia económica tanto presente como futura.

<sup>79</sup> “El futuro de la posición de los Entes locales en el conjunto del Estado autonómico, así como sus relaciones con las Comunidades autónomas, pasa necesariamente por un nuevo planteamiento del contenido y alcance de la autonomía local y más en concreto de la autonomía municipal. Especialmente, del *contenido competencial* que debe ser reconocido por las leyes.” Tomás Font Llovet, “El Gobierno Local, entre el Estado Autonómico y la Unión Europea: hacia el Pacto Local”, AUTONOMÍES, núm. 20, Barcelona, 1995.

El 7 de julio de 1998, el Ministro de Administraciones Públicas y los representantes del Partido Popular, del Partido Socialista Obrero Español, de Izquierda Unida, de Convergència Democràtica de Catalunya y Unió Democràtica de Catalunya, del Partido Nacionalista Vasco, de Coalición Canaria, de Iniciativa per Catalunya, de Eusko Alkartasuna, de Unió Valenciana y del Partido Aragonés firmaron el **“Acuerdo sobre un Código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales”**.

Los partidos políticos firmantes del **Código de conducta** se comprometen a rechazar y a no admitir en su grupo político a un Concejales integrado en la candidatura de otra formación, mientras mantenga el cargo conseguido en su partido original. Los partidos firmantes se comprometen a no favorecer ni beneficiarse de los efectos del transfuguismo y a propiciar las reformas reglamentarias necesarias en las Corporaciones Locales donde ostenten representación con la finalidad de **aislar a los Concejales tránsfugas**.

El Gobierno remitió en diciembre de 1998 al Congreso de los Diputados un conjunto de proyectos de Ley en los que se concretaban el resto de las medidas.

## 2. Las medidas para el desarrollo del Gobierno local

Las medidas aprobadas, traducidas en Leyes, fueron publicadas en el “Boletín Oficial” del Estado el 21 de abril de 1999.

Una primera clasificación es la efectuada por VELASCO MURÍAS, quien distingue tres categorías<sup>80</sup>:

- Medidas de reforma para la mejora y fortalecimiento del Gobierno local.
- Medidas de reforma de carácter técnico.
- Medidas de reforma de carácter complementario.

Según SÁNCHEZ GOYANES, también se pueden clasificar en<sup>81</sup>:

- Medidas de reconocimiento de competencias a las Entidades Locales.
- Medidas de reafirmación del carácter político de las Corporaciones Locales.
- Medidas de reconocimiento del derecho de defensa de la autonomía local.
- Medidas de agilización de la gestión ordinaria.
- Medidas de cobertura de la potestad sancionadora local.

<sup>80</sup> Véase Luis F. Velasco Murías, “El Pacto Local: la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”, EL CONSULTOR, 1592/1999.

<sup>81</sup> Véase Enrique Sánchez Goyanes, “Los motivos de las medidas legislativas para el desarrollo del gobierno local; panorámica general de las mismas; primera valoración”, EL CONSULTOR, 1677/1999.

MEDIDAS DE DESARROLLO DEL GOBIERNO LOCAL	
DOCUMENTO GOBIERNO PP	POSICIÓN DEL PSOE
<b>Modificación LRBR</b>	<b>Modificación LRBR</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atribuir más competencias al Alcalde hasta ahora residenciadas en el Pleno.</li> <li>- Celebración de Plenos ordinarios una vez cada dos meses en municipios de más de 20.000 habitantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redistribución de competencias entre los órganos ejecutivos y de control.</li> <li>- <b>Creación del Gobierno Local con competencias propias.</b></li> <li>- Reforma del Pleno incrementando sus funciones de control</li> <li>- Consideración del Alcalde como representante ordinario del Estado.</li> <li>- Celebración de los Plenos ordinarios una vez al mes en municipios de más de 20.000 habitantes. Introducir el automatismo, con limitaciones, para la convocatoria de Plenos extraordinarios.</li> </ul>
<b>Modificación de la LOREG</b>	<b>Modificación de la LOREG</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Moción de censura: introducción del automatismo para la celebración de la moción de censura.</li> <li>- Moción de confianza: la no aprobación de los presupuestos, ordenanzas fiscales y reglamento orgánico, cuando el Alcalde las vincule a la moción de confianza, conllevaría el cese del Alcalde y la elección de uno nuevo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma del sistema electoral que posibilite la <b>elección directa del Alcalde.</b></li> <li>- Moción de censura: idem.</li> <li>- Moción de confianza: vinculada a la aprobación del presupuesto, ordenanzas fiscales y reglamento orgánico. Su presentación conlleva la aprobación de los mismos si la oposición no presenta una moción de censura en el plazo de 48 horas y ésta no es aprobada.</li> </ul>
<b>Modificación de la LOTC</b>	<b>Modificación de la LOTC</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso de las Corporaciones locales al Tribunal Constitucional: acceso de forma indirecta contra actos y disposiciones sin rango de ley.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso de las Corporaciones locales al Tribunal Constitucional: conflicto directo de competencias contra disposiciones con rango de Ley.</li> </ul>

MEDIDAS DE DESARROLLO DEL GOBIERNO LOCAL	
DOCUMENTO GOBIERNO PP	POSICIÓN DEL PSOE
<p><b>Modificación de la Ley de Seguridad Ciudadana</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Posibilidad de especificar los tipos sancionadores mediante ordenanzas municipales.</li> </ul>	<p><b>Modificación de la Ley de Seguridad Ciudadana</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Idem.</li> </ul>
<p><b>Modificación de la Ley Orgánica reguladora del derecho de reunión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Notificar a los Ayuntamientos por parte de la autoridad gubernativa del ejercicio del derecho de manifestación.</li> </ul>	<p><b>Modificación de la Ley Orgánica reguladora del derecho de reunión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Idem.</li> </ul>
<p><b>Modificación de la LOGSE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Participación en el Consejo Escolar del Estado a través de la FEMP.</li> </ul>	<p><b>Modificación de la LOGSE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Implementar la financiación adecuada para el mantenimiento de los centros escolares.</li> </ul>
	<p><b>Cooperación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Creación de un Consejo de Cooperación Territorial en el que estén representados el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios. El órgano podría enmarcarse en el Senado.</li> </ul>
	<p><b>Financiación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Incrementar la participación de las Corporaciones locales en los ingresos del Estado para el próximo quinquenio 1999–2003.</li> </ul>
<p><b>Transfuguismo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Acordar un código ético, alcanzar un “pacto de caballeros”, entre todos los partidos para evitar estas conductas.</li> </ul>	<p><b>Transfuguismo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Valora el cambio de actitud del principal promotor del transfuguismo pero considera insuficiente la propuesta. Deben apurarse las posibilidades constitucionales e introducir las reformas legales que eliminen de raíz los comportamientos tránsfugas.</li> <li>– Impedir que el Concejal tránsfuga pueda votar una moción de censura durante el primer año tras el abandono del grupo.</li> </ul>

### 3. Repercusión sobre la forma de Gobierno local

JIMÉNEZ ASENSIO afirma la *naturaleza abierta* de nuestra forma de gobierno local, por lo que en los Ayuntamientos españoles existen **“formas de gobierno local de geometría variable”**. Analiza la forma de gobierno local vigente de 1985 a 1999, señalando<sup>82</sup>:

- El peso de la idea de **Corporación** sigue siendo dominante.
- En el sistema político local lo que hay es una mixtura o entrecruzamiento personal a través de la figura del **Alcalde** de todos los órganos de gobierno.

Sobre la reforma institucional efectuada por las Leyes 8/1999 y 11/1999, destaca como rasgos principales:

#### 3.1. Sistema de partidos y sistema electoral.

La legislación aprobada *opta por la más pura continuidad de lo que fue el modelo diseñado durante la etapa de la transición democrática y del proceso constituyente.*

#### 3.2. La continuidad del sistema de elección indirecta del Alcalde.

Se implanta *un sistema híbrido.*

#### 3.3. La formación de equipos de gobierno: la impronta corporativa. La apropiación por la política de la dirección pública local.

El Alcalde sólo puede designar como miembros de su gobierno municipal a *corporativos*. *El Alcalde sólo puede delegar sus competencias en Concejales*, lo que dificulta sobremanera la aparición de una función directiva en el ámbito municipal dotada de responsabilidades gerenciales (es decir, **se descarta por nuestro legislador la opción directiva o gerencial** que supondría *la creación de un manager o de una estructura directiva profesional con atribuciones ejecutivas delegadas por el Alcalde*).

#### 3.4. El fortalecimiento de las competencias ejecutivas del Alcalde.

El modelo muestra unas constantes que perfilan una *mayor tendencia hacia la presidencialización del sistema.*

.....  
<sup>82</sup> "...el modelo de autonomía local se encuentra abierto a la definición (primera) del legislador básico estatal, al desarrollo (segundo) del legislador autonómico y a la actuación siempre puntual del legislador sectorial (sea éste estatal o autonómico)". Rafael Jiménez Asensio, "La forma de Gobierno local: ¿cambio o continuidad?", CEMCI, Granada, 1999.

### 3.5. El reforzamiento de los instrumentos parlamentarios del sistema.

- La nueva regulación de moción de censura municipal.
- La introducción de la cuestión de confianza en los municipios.
- El fortalecimiento de las funciones de control del Pleno sobre los órganos de gobierno y la institucionalización de los órganos de estudio, informe o consulta.

El legislador básico ha omitido cualquier fórmula de control de la actividad desplegada por el escalón directivo local no formado por electos, lo cual no es óbice para que tal omisión pueda ser subsanada en la esfera propia de la libertad de configuración del legislador autonómico o, en su caso, en los Reglamentos orgánicos municipales.

- La institucionalización de los *“grupos políticos”* y su financiación a través de los Presupuestos municipales.

Se arbitra un *“mecanismo potestativo”* para que el órgano plenario asigne a los grupos políticos una dotación económica.

- El establecimiento de un régimen periódico de sesiones plenarias.

Concluye JIMÉNEZ ASENSIO afirmando la insuficiencia de las medidas y la continuidad en la *indefinición* del modelo<sup>83</sup>.

Más que de *“indefinición”*, cabría afirmar la resistencia del legislador a trasladar a la instancia local el principio democrático de la separación de poderes y el mandato de la **Carta Europea de la autonomía local**: la Asamblea local y el Ejecutivo local deben tener distinta regulación, y la Presidencia, tanto de la institución colegiada como del órgano ejecutivo que debe responder ante ella, no puede seguir estando residenciada en la persona del Alcalde. El Presidente de la Asamblea se debe elegir por y entre sus miembros. Sigue sin estudiarse la posibilidad de que el Alcalde se pueda elegir directamente por los vecinos, en papeleta separada de la de los Concejales, por mayoría absoluta o a dos vueltas, así como la posibilidad de su destitución por el mismo mecanismo, como ya establecía la LM de 1935.

<sup>83</sup> “Nos encontramos ante un *modelo de transición*, del que desconocemos hacia donde exactamente se dirige y cuál es su plazo de vigencia, pero en el que parece dibujarse un escenario de *presidencialismo atenuado que convive con un relativo auge de instrumentos importados y mutilados de la forma parlamentaria, así como con residuos importantes de un asamblearismo algo caduco* (tributario, insisto, de la idea de Corporación que alimenta todo el diseño institucional). Estas nuevas medidas de reforma del gobierno local constituyen, en suma, un instrumental normativo de corrección de algunas de las disfunciones observadas durante veinte años de funcionamiento de los gobiernos municipales. Siendo necesarias en su mayor parte, aunque algunas criticables en su diseño, no es menos cierto que *son medidas todavía insuficientes desde la perspectiva de definición final de la forma de gobierno municipal y de su fortalecimiento como institución que garantiza la gobernabilidad democrática*”. R. Jiménez Asensio, “La forma de Gobierno local...” op. cit.

La reforma de la LRBRL se justificaba en la exposición de motivos de la Ley 11/1999, de 21 de abril, entre otras cosas, para llevar a cabo **“una nueva distribución de competencias entre el Pleno y el Presidente de la Corporación, a fin de solventar los problemas planteados al atribuirse en la actual regulación al Pleno funciones que tienen un carácter eminentemente ejecutivo y que es más lógico que sean competencias del Alcalde, en aras a una mayor eficacia en el funcionamiento del respectivo Ayuntamiento o Diputación”**<sup>84</sup>.

La organización de los Ayuntamientos de régimen común responde desde 1999 a las siguientes reglas<sup>85</sup>:

- 1ª El **Alcalde**, los **Tenientes de Alcalde** y el **Pleno** existen en todos los Ayuntamientos.
- 2ª La **Comisión de Gobierno** existe en todos los Municipios con población de derecho superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su Reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento.
- 3ª En los Municipios de más de 5.000 habitantes y en los de menos en que así lo disponga su Reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, existirán, si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, **órganos** que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Comisión de Gobierno y los Concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno. Todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de Concejales pertenecientes a los mismos.
- 4ª El resto de los órganos, complementarios de los anteriores, se establece y regula por los propios Municipios en sus Reglamentos orgánicos.
- 5ª Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local podrán establecer una **organización municipal complementaria** de la prevista en el número anterior.
- 6ª Los propios municipios, en los reglamentos orgánicos, podrán establecer y regular **otros órganos complementarios**, de conformidad con lo previsto en este artículo y en las leyes de las Comunidades Autónomas a que se refiere el número anterior.

<sup>84</sup> “... las sucesivas y numerosas reformas y contrarreformas mantienen una línea constante siempre dirigida en la dirección de **robustecer la figura del Alcalde**, en su consideración de órgano ejecutivo y gerencial de los intereses locales, lo que bien puede decirse ha sido una constante en la evolución de la figura”. Federico A. Castillo Blanco, “El fortalecimiento del Órgano Ejecutivo: El Alcalde. Las competencias de los Órganos Unipersonales de Gobierno en la esfera local”, documentación del curso monográfico de estudios superiores sobre el Pacto Local: análisis y valoración, CEMCI, Granada, 1999.

<sup>85</sup> LRBRL, artículo 20 (1999).

La organización de los **Ayuntamientos de régimen común**, tras la reforma de 1999, se volvió más compleja:

1. Órganos de gobierno necesarios en todos los Ayuntamientos: el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno.
2. Órgano de gobierno obligatorio/voluntario en los Municipios de más/menos 5.000 habitantes: la Comisión de Gobierno.
3. Órgano de control complementario y obligatorio en todos los Municipios: la Comisión Especial de Cuentas.
4. Órganos complementarios establecidos por Ley de la Comunidad Autónoma, bien genérica sobre Régimen Local, bien específica sobre organización y funcionamiento.
5. Órganos complementarios subsidiarios obligatorios/voluntarios de estudio, informe o consulta.
6. Órganos complementarios y voluntarios: los Concejales que ostenten delegaciones del Alcalde.
7. Órganos complementarios subsidiarios obligatorios/voluntarios de seguimiento de la gestión del Alcalde, la Comisión de Gobierno y los Concejales que ostenten delegaciones.
8. Órganos complementarios establecidos y regulados por el Reglamento Orgánico Municipal.

Hay que destacar un cambio significativo sobre el diseño anterior que posibilita **situaciones de polarización del Gobierno municipal**, sobre el que no se ha reparado suficientemente:

- La Ley 7/1985 estableció tres tipos de órganos, Alcalde, Tenientes de Alcalde o Comisión de Gobierno y Pleno, pero sólo asignaba atribuciones al Alcalde y al Pleno. Ambos mantienen un núcleo indelegable de las mismas y pueden delegar aquellas que la Ley establece en los Tenientes de Alcalde o en la Comisión de Gobierno.
- El ROF fué más lejos que la Ley básica al establecer su art. 51 que el Pleno podía delegar por mayoría simple cualquiera de sus atribuciones en el Alcalde y en la Comisión de Gobierno.
- La Ley 11/1999 dió una nueva redacción al art. 22 de la Ley 7/1985, por la que ***el Pleno puede delegar el ejercicio de algunas atribuciones en el Alcalde y en la Comisión de Gobierno***<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> La Ley 57/2003 no modificó el sistema de delegaciones entre órganos del art. 22 LRBL para los municipios de régimen común.

A pesar de estas medidas que integraban el llamado **Pacto Local**, seguía siendo necesaria **una estructura organizativa diferente**, como reclamaban BORJA y CASTELLS<sup>87</sup>.

#### 4. La “Propuesta para el desarrollo de la cooperación municipal en la Comunidad Autónoma de Andalucía”

En la IV Asamblea de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), celebrada en Sevilla los días 24 y 25 de noviembre de 1995, se pusieron de manifiesto en el ámbito concreto de la Comunidad Autónoma de Andalucía las pretensiones de las entidades municipales de avanzar en el proceso de descentralización de competencias. Esta iniciativa fue favorablemente acogida desde un primer momento por la Junta de Andalucía, consciente de la necesidad de profundizar en la autonomía local y del papel fundamental que tienen en este proceso las Comunidades Autónomas, en cuanto que a ellas están atribuidas la mayor parte de las competencias que afectan al núcleo de interés de las **“Corporaciones Locales”**.

A este efecto, y tras una primera fase de estudio y valoración de las demandas iniciales de los municipios por parte de los diversos Departamentos de la Administración Autonómica, se elaboró conjuntamente con la FAMP un primer documento de trabajo, en el que se incluían, entre otras propuestas, la constitución de una **Mesa del Pacto Local Andaluz** y de Mesas Sectoriales para los distintos sectores competenciales, así como un proyecto de desarrollo del Pacto Local Andaluz en diversas fases, atendiendo a la complejidad de las materias y al grado de acuerdo entre ambas partes respecto a su descentralización.

Tras una primera reunión con el Presidente de la Junta de Andalucía, celebrada el día 4 de marzo de 1998, en la que se manifestó la voluntad política tanto de la Junta de Andalucía como de la FAMP para el establecimiento de un órgano de coordinación del proceso al más alto nivel, el día 13 de abril de 1998 se constituyó la Mesa del Pacto Local Andaluz, que se configura como el órgano encargado de coordinar, supervisar e impulsar los trabajos de las distintas fases de negociación.

En cumplimiento del **Acuerdo** adoptado por la Mesa del Pacto Local Andaluz, y al objeto de estudiar de forma más detallada los diversos aspectos competenciales, a lo largo del segundo semestre de 1998 quedaron constituidas las Mesas Sectoriales.

La creación de este marco negociador fue el primer paso imprescindible para el desarrollo del **Pacto Local Andaluz**, que ha de ser necesariamente un proceso paulatino y reflexivo, en cuanto que supone una redefinición del marco competencial de las distintas Administraciones Públicas de Andalucía, con implicaciones en el sistema de financiación de las Corporaciones Locales, lo que requiere un conocimiento profundo de la rea-

<sup>87</sup> “...lo que es seguro es que no se puede hacer nueva política y asumir más competencias manteniendo viejas estructuras organizativas y procedimientos pensados más para controlar que para actuar”. J. Borja y M. Castells: *LOCAL Y GLOBAL...*, op. cit., pág. 161.

lidad municipal, en particular en cuanto a su nivel de prestación de servicios y su situación económico-financiera. Este último aspecto debe contemplarse en relación con el Plan de Cooperación Municipal que, desde su creación en 1990, se configura como instrumento específico, dentro del Presupuesto de la Comunidad Autónoma Andaluza, para la colaboración económica con las **“Corporaciones Locales”**.

El Presidente de la Junta de Andalucía anunció en la sesión de control al Ejecutivo del Parlamento Andaluz, celebrada el 14 de diciembre de 2000, el inicio de las negociaciones para transferir las políticas de consumo, deporte y cultura, así como para ultimar la cesión de Servicios Sociales, y adelantó la presentación de una **Ley de Cooperación Municipal**. El Consejero de Gobernación de la Junta de Andalucía presentó el día 13 de febrero de 2001 a la FAMP, en el marco del Pacto Local Andaluz, la **“PROPUESTA PARA EL DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN MUNICIPAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA”**. Esta cesión de políticas a los municipios desde la Junta de Andalucía tiene planteamientos distintos, según cada sujeto actor:

- Para la **Junta de Andalucía** es importante mantener la programación de estas políticas para plantear **“políticas andaluzas”** en cada ámbito.
- Para los **Ayuntamientos** lo importante es el dinero de cada nueva competencia para financiar **“políticas locales”** en sus municipios.

NAVARRO YÁÑEZ introdujo un tercer sujeto, **la ciudadanía**, por lo que en vez de continuar hablando de **“pacto local”** considera que lo correcto sería pensar en la necesidad de **“pactos locales”**<sup>88</sup>.

## 5. El Municipio del Bienestar y el Buen Gobierno Local

El Partido Popular, en el documento titulado **“Pacto Local. La segunda descentralización”**, difundido el 20 de Febrero de 2002 a través de su página en Internet, realizaba catorce propuestas para una mejor gestión de las políticas públicas, entre otras, impulsar en el ámbito de cada una de las Comunidades Autónomas el desarrollo de **Pactos Locales** con objeto de atribuir nuevas competencias a los municipios, las provincias y otros Entes Locales<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> “Redistribuir recursos y tareas entre niveles de gobierno es una tarea urgente para garantizar la buena salud de nuestras democracias, pero también lo es discutir al mismo tiempo qué modelo de gobernabilidad se propone en cada comunidad con respecto a su ciudadanía. No se trata pues de pacto local, sino más bien de pactos locales. A saber: el que han de establecer las distintas administraciones y, sobre todo, el que éstas pretenden establecer con la ciudadanía”. Clemente J. Navarro Yáñez, “Gobierno y pactos locales”, artículo publicado en el periódico *Diario de Sevilla* el día 6 de diciembre de 2000.

<sup>89</sup> Puede consultarse en [http://www.pp.es/pp\\_opina/pactolocal.asp](http://www.pp.es/pp_opina/pactolocal.asp)

El PP, en la Convención para el Programa de las Elecciones Autonómicas y Locales, celebrada en Bilbao el 23 de Noviembre de 2002, aprobó el documento denominado **“La segunda descentralización, el nuevo protagonismo de los municipios”**, en el que se sigue hablando de **“Corporaciones Locales”** o **“Entes Locales”**<sup>90</sup>.

La defensa de la Autonomía local, la Democracia de lo Próximo y la Financiación Municipal estable y suficiente conformaron la agenda de la Convención Municipal que celebró el PSOE en Santiago de Compostela, los días 26 y 27 de enero de 2001, bajo el lema **“Los nuevos horizontes de la Autonomía Local”**.

En las conclusiones se afirma que la vieja reivindicación del municipalismo conocida como **“Pacto Local”** no se ha desarrollado sustancialmente en España.

- > Se carece:
  - De un modelo competencial mínimo.
  - De un modelo de financiación de las Corporaciones Locales.
- > Sigue sin darse respuesta a las peculiaridades:
  - De las ciudades.
  - De la supramunicipalidad.
  - Del hecho mismo de la Capitalidad.

El PSOE se comprometía a impulsar con todas las fuerzas políticas un **“Acuerdo de Estado sobre los nuevos horizontes de la Autonomía Local”**. El borrador de programa electoral para las Elecciones Municipales de 2003 **“Propuesta para un Pacto Cívico de Gobierno Local”**. Entre otras propuestas, la de un **Plan de Calidad Democrática** que mediante la reforma de los marcos legales permitiera **la elección directa de Alcaldes**<sup>91</sup>.

El cambio de Gobierno operado tras las elecciones generales en España y autonómicas en Andalucía el año 2004 supuso una alteración sustancial en la agenda política. La reforma de los Estatutos de Autonomía ocupó todo el protagonismo. El nuevo **Estatuto de Autonomía para Andalucía** garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad, y prevé la **transferencia y delegación** de competencias en los Ayuntamientos<sup>92</sup>.

<sup>90</sup> Puede consultarse en <http://www.pp.es>.

<sup>91</sup> Puede consultarse en <http://www.psoe.es>.

<sup>92</sup> “Artículo 93. Transferencia y delegación de competencias en los Ayuntamientos.

1. Por ley, aprobada por mayoría absoluta, se regulará la transferencia y delegación de competencias en los Ayuntamientos siempre con la necesaria suficiencia financiera para poder desarrollarla y de acuerdo con los

Los **programas electorales** de los partidos contemplan una serie de medidas que se proponen para la legislatura: los compromisos que se contraen con la ciudadanía si se alcanza la responsabilidad de gobernar. Los **Congresos** definen en las ponencias que aprueban la estrategia de cada partido de acuerdo con su ideología: las líneas generales de la actuación del partido a corto y medio plazo.

El programa del PSOE para las elecciones de marzo de 2008, bajo el epígrafe **“Un Estado moderno para la España plural”**, contiene las propuestas socialistas en relación con la Administración<sup>93</sup>:

1. Una Administración Pública abierta, dialogante y responsable: modernización de la Administración al servicio de una democracia de calidad.

Contempla el compromiso de reforzar la dirección pública profesional (personal capacitado para el desarrollo de tareas de formulación, planificación y evaluación de políticas públicas) mediante el **Estatuto de los Directivos**.

2. La España plural: cohesionar España desde la diversidad.

Contiene propuestas para la cooperación con las CC.AA., las reformas de los Estatutos, del sistema de financiación o del Senado, a la vez que un llamamiento al consenso para la reforma limitada y pactada de la Constitución.

3. Ayuntamientos más próximos a la ciudadanía.

Señala como objetivo prioritario del PSOE mejorar el gobierno local, hacer de los Ayuntamientos instituciones más cercanas y mejor financiadas.

Las Resoluciones del 37º Congreso Federal del PSOE celebrado el mes de julio de 2008, dentro del apartado **“Mejor Administración”**, contienen tres propuestas básicas<sup>94</sup>:

1. Devolver el poder a la ciudadanía.

La sociedad de hoy se gobierna mejor cuanto más poder y participación tiene la ciudadanía. La democracia conlleva más confianza en los ciudadanos.

---

principios de legalidad, responsabilidad, transparencia, coordinación y lealtad institucional, quedando en el ámbito de la Junta de Andalucía la planificación y control de las mismas.

2. Las competencias de la Comunidad de Andalucía que se transfieran o deleguen a los Municipios andaluces, posibilitando que éstos puedan seguir políticas propias, deberán estar referidas sustancialmente a la prestación o ejercicio de las mismas. La Comunidad seguirá manteniendo, cuando se considere conveniente, las facultades de ordenación, planificación y coordinación generales”. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007.

<sup>93</sup> Programa Electoral 2008, pág. 258 y ss. Se puede consultar en [www.psoe.es](http://www.psoe.es)

<sup>94</sup> PSOE, Resoluciones del 37º Congreso Federal, págs. 130 y ss. Puede consultarse el texto íntegro en: <http://www.psoe.es/ambito/eibar/docs/index.do?action=View&id=211555>.

## 2. Mejorar la transparencia y la responsabilidad.

La reforma de la Administración debe centrarse, también, en la mejora de la transparencia y de la responsabilidad. Necesitamos una Administración realmente volcada a la ciudadanía, cercana, facilitadora, receptiva, creadora de valor y en constante proceso de renovación para incorporar todos los elementos modernizadores en la gestión.

## 3. Reformar la Administración municipal, el Gobierno local.

La importancia del Gobierno Local como nuevo escenario de la política hace que hoy no sólo se hable de un derecho a la ciudad, de un nuevo modelo de convivencia e integración social de los nuevos habitantes, sino también de lo que se ha venido en denominar el Municipio del Bienestar. Todo ello genera importantes retos políticos para el futuro. En respuesta, el proyecto socialista se compromete a reforzar el principio de autonomía local, que no es sólo una necesidad y un imperativo institucional, sino también un principio inspirador de la Unión Europea, reforzado en el Tratado de Lisboa de 2007, que asume nuevos compromisos para la aplicación y defensa del principio de subsidiariedad y de una política europea de las ciudades.

El PSOE reafirma su compromiso para la reforma del Gobierno Local: *“Es preciso impulsar, desde el máximo acuerdo político, una nueva legislación de bases de Régimen Local, un nuevo Gobierno y Administración Local y una reforma de la financiación local, tanto desde la iniciativa legislativa del Gobierno de España como desde la de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. La cooperación y el diálogo entre Ayuntamientos, Comunidades Autónomas y Administración Central es imprescindible, como también lo es desarrollar “El Buen Gobierno Local”, garantizando más participación y transparencia y una nueva organización y funcionamiento de la democracia municipal”.*

## b) De la “Ley de Grandes Ciudades” a la Ley de Modernización

La Disposición Adicional Sexta de la Ley 7/1985 menciona expresamente los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, aprobados en 1963 y 1960, respectivamente, disponiendo su vigencia, salvo en lo que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo establecido en la misma; respecto de la normativa reguladora del régimen especial del municipio de Madrid declara derogados todos aquellos preceptos que configuren un sistema de relaciones ínter administrativas distinto al previsto en la Ley 7/1985.

Nada se indica en la citada Disposición Adicional sobre la posibilidad de establecer regímenes especiales en otras grandes ciudades. Por otra parte, si bien la dicción literal

de la misma impedía que el legislador autonómico, en estas dos Comunidades, reelaborara regímenes especiales respecto de las ciudades citadas, la modificación operada en la Ley 7/1985, aleja toda polémica en tal sentido al establecer para Madrid y Barcelona la posibilidad de un régimen de organización y funcionamiento que se aparta del común para los restantes municipios.

La problemática de las grandes ciudades, y la eventualidad de establecer para las mismas regímenes especiales, debe conectarse con la necesidad de paliar problemas de gestión cuantitativa y cualitativamente distintos a los que concurren en otros municipios de dimensiones más reducidas o en los que no se produzca la confluencia de los criterios o indicadores definidos normativamente a efectos de identificar la **“gran ciudad”** (concentración de la población, número de habitantes, dimensión geográfica, predominio de lo urbano,...).

Cuestión diferente es el establecimiento del **“régimen de capitalidad”**, que atañe exclusivamente a Madrid, por ser ésta la villa señalada por la Constitución como capital del Estado. La **“capitalidad”** supone para una ciudad beneficios, pero también cargas considerables, cuya compensación ha de preverse mediante Ley de las Cortes Generales. Es decir, la especialidad en este caso deriva de la cualidad formal de **capital del Estado**, circunstancia perfectamente diferenciada de los problemas de gestión comunes a todas las grandes urbes<sup>95</sup>.

La Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, derogó expresamente el sistema financiero de las leyes especiales de Barcelona de 1960 y de Madrid de 1963. La derogación se acompañó de la compensación de los artículos 114 y 115 y el anuncio de un nuevo régimen financiero especial de los artículos 141 y 142, hoy artículos 160 y 161 del RDL 2/2004, *“del que será supletorio lo dispuesto en la presente Ley”*.

El 26 de abril de 1994 los Alcaldes de Barcelona, Bilbao, Málaga, Madrid, Sevilla, Valencia y Zaragoza, reunidos en Sevilla, plantearon un borrador de **“Ley de Grandes Ciudades”**, entendiendo por tales aquellas que por su gran volumen de población plantean problemas singulares para su gobierno y administración. Esta iniciativa suponía abandonar el sistema de **Carta** singular para cada ciudad, superar los regímenes especiales sólo para Madrid y Barcelona y desarrollar **el ámbito competencial y el régimen financiero** de las grandes concentraciones urbanas.

El concepto de **grandes ciudades** se diferenciaba del de **capitalidad** y en él se incluían ciudades que no eran capitales, como Málaga y Bilbao, y no se incluían otras que lo eran, como Vitoria, Santiago de Compostela o Mérida, entre otras. Los problemas de

.....  
<sup>95</sup> “La villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias”. Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, artículo 6.

las grandes ciudades no nacen de que sean o no capitales, sino de ser concentraciones urbanas de gran tamaño y población con problemas específicos. La necesidad de una **Ley de Grandes Ciudades** se justificaba en base a los nuevos problemas derivados de las concentraciones urbanas, originadores de una problemática singular necesitada de una adecuada respuesta y de un alto nivel de competencias y medios financieros.

La Ley 11/1999, de 21 de abril, añadió un nuevo apartado a la referida Disposición Adicional Sexta de la LRBRL para que por Ley de las Comunidades Autónomas se pudieran actualizar los regímenes especiales para Madrid y Barcelona<sup>96</sup>.

El 17 de diciembre de 2003 se publicó en el BOE la Ley 57/2003, la que ha venido en llamarse **“Ley de Modernización”**. En resumen, la situación del Régimen Local en España en 2003 era la siguiente:

Al amparo del artículo 30 de la LRBRL cabía establecer regímenes especiales para **grandes ciudades**, pero siempre en el marco de ésta.

El legislador estatal ha previsto la existencia de **regímenes especiales** para Madrid y Barcelona.

Corresponde al legislador autonómico, a instancia de los correspondientes Ayuntamientos, la actualización de estos dos regímenes especiales vigentes. Cataluña había establecido un régimen especial para Barcelona.

.....  
<sup>96</sup> “3. Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, mediante Ley de las Comunidades Autónomas respectivas, se podrán actualizar dichos regímenes especiales, a cuyo efecto, respetando el principio de autonomía local y a instancia de los correspondientes Ayuntamientos, podrán establecerse las siguientes especialidades al régimen general de organización municipal previsto en la presente Ley:

- 1ª Se podrá modificar la denominación de los órganos necesarios contemplados en el artículo 20.1 de esta Ley.
- 2ª El Pleno y órgano equivalente podrá funcionar también mediante comisiones. Corresponde, en este caso, a las Comisiones, además de las funciones previstas en el artículo 20.1.c) de esta Ley para los órganos complementarios que tengan como función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno, aquéllas que les atribuya o delegue dicho Pleno, salvo las contenidas en los apartados 2 y 3 del artículo 47 y las atribuciones contenidas en el apartado 3 del artículo 22 de esta Ley.
- 3ª Se podrán atribuir a la Comisión de Gobierno prevista en el artículo 23 de esta Ley, como propias, competencias en las siguientes materias:
  - a) Aquéllas que la presente Ley no reserve en exclusiva al Pleno, por ser delegables o por no requerir una mayoría específica para la adopción de acuerdos.
  - b) Las que esta Ley atribuye al Alcalde en relación con el urbanismo, contratación, personal y adquisición y enajenación de bienes.
  - c) La aprobación de proyectos y reglamentos y ordenanzas y el proyecto de Presupuesto.
- 4ª Se podrán atribuir al Alcalde, como propias aquellas competencias que la presente Ley no reserva en exclusiva al Pleno, por ser delegables o por no requerir una mayoría específica para la adopción de acuerdos.”

LRBRL, Disposición Adicional Sexta (1999).

El contenido de la *“especialidad”* de acuerdo con la LRBRL es limitado a aspectos concretos de la organización municipal.

No existe, a nivel de norma particular, la posibilidad de generalizar dichas especialidades a otras grandes ciudades del Estado, ni, por tanto, se establecen indicadores a fin de determinar los supuestos en los que cabría establecer un régimen especial.

La **Ley 57/2003**, de 16 de diciembre, de **Medidas para la Modernización del Gobierno Local**, establece un nuevo modelo organizativo en el Título X de la Ley 7/1985, que será de aplicación:

- a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.
- b) A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.
- c) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.
- d) Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En los supuestos previstos en los apartados a) y b) bastará la decisión, mediante la aprobación por el Pleno del **“reglamento de naturaleza orgánica”**, en los supuestos c) y d), se exige, además, que así lo decidan las Asambleas Legislativas Autonómicas correspondientes a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos.

El **Título X** no es de aplicación al municipio de Barcelona<sup>97</sup>.

En los municipios a los que resulte de aplicación el régimen previsto en el Título X de la Ley 7/1985 se crean nuevos órganos y se traslada al ámbito municipal la distinción que en el ámbito estatal había efectuado la LOFAGE, entre **órganos superiores** y **órganos directivos**.

Sólo son **órganos superiores** el Alcalde y los miembros de la Junta de Gobierno Local, sean electos o no. Llama la atención que, por el contrario, no se consideren órganos, ni superiores ni directivos, tanto a los Concejales Delegados como a los Concejales Presidentes de las Juntas Municipales de Distrito que no sean miembros de la Junta de Gobierno Local<sup>98</sup>.

<sup>97</sup> LRBRL, Disposición Transitoria Cuarta. Derogada por la Disposición derogatoria única de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona, BOE núm. 62, de 14 de marzo de 2006. El Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local de 05/02/2007 establece en su Disposición adicional segunda que *“El municipio de Barcelona se rige por su Ley específica, aplicándose con carácter supletorio los preceptos de esta Ley”*.

<sup>98</sup> LRBRL, reformada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, artículo 130.1.

La doctrina más autorizada ha denunciado el **alto grado de confusión** de la Ley 57/2003 sobre lo que sea **un órgano** administrativo y **una unidad** administrativa, tenga o no funciones reservadas, mezclando los conceptos y en contradicción con la legislación sectorial<sup>99</sup>.

Entre los **órganos directivos** se mezclan los que forman parte de la organización de un Área de Gobierno y constituyen los niveles superiores de la organización administrativa, con los que no son elementos de la organización de un Área concreta, pero tienen atribuidas funciones determinadas<sup>100</sup>.

### ÓRGANOS OBLIGATORIOS DEL AYUNTAMIENTO SEGÚN LA LEY 57/2003

ÓRGANO	CONDICIÓN	NOMBRA Y CESA
El titular del órgano de apoyo a la JGL y al Concejal-Secretario de la misma	Funcionario habilitado de carácter nacional	JGL (Art. 126.4)
El titular de la Asesoría Jurídica	Funcionario Grupo A con Licenciatura en Derecho	JGL (Art. 129.2)
El Secretario General del Pleno	Funcionario habilitado de carácter nacional	Presidente Pleno (Art. 122.5)
El Interventor General Municipal	Funcionario habilitado de carácter nacional	JGL

El modelo, si bien contiene una parte que es imperativa, no lo es en su totalidad, pero si el Ayuntamiento decide dotarse de **órganos directivos** el modelo del Título X sí es excluyente<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> Véase Federico A. Castillo Blanco, "Órganos superiores y Directivos en la Ley de Modernización del Gobierno Local", en AA.VV.: *LA LEY DE MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2004, págs. 219–274. Ver también, del mismo autor, "La Ley de Modernización del Gobierno Local: función de Gobierno, funciones directivas y funcionarios con habilitación de carácter nacional", *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 292–293, 2003, págs. 163–214.

<sup>100</sup> "Tanto el titular de la Intervención general como el del órgano u órganos que desarrollen las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación deben ser funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, respetando el consolidado criterio tradicional de funciones reservadas por razones de interés supralocal a los funcionarios de esta Escala". Ley 57/2003, Exposición de motivos.

<sup>101</sup> "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 del TRRL. 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". FEMP, *Jornadas sobre la Ley de Modernización del Gobierno Local: una nueva organización para los municipios de gran población*, Mesa de debate: Los niveles directivos esenciales de la organización municipal. También puede consultarse el texto íntegro en: <http://www.famp.es/famp/publicaciones/ficheros/2004grupo3.pdf>

## ÓRGANOS VOLUNTARIOS DEL AYUNTAMIENTO SEGÚN LA LEY 57/2003

ÓRGANO	CONDICIÓN	NOMBRA Y CESA
Coordinador General	Funcionario Grupo A o competencia profesional y experiencia en gestión privada o pública	JGL (Art. 130.3 y 127.i)
Director General o asimilado	Funcionario Grupo A o competencia profesional y experiencia en gestión privada o pública	JGL (Art. 130.3 y 127.i)
Titular del órgano de Gestión Tributaria	Ninguna	JGL (Art. 127.i)
Titulares organismos autónomos	Funcionario o profesional con 5 años de experiencia privada, tit. sup.	Estatutos (Art. 85 bis)
Titulares de entidades públicas empresariales	Funcionario o profesional con 5 años de experiencia privada, titulados superiores ambos	Estatutos (Art. 85 bis)

El Pleno, al definir su modelo de organización, puede continuar con el modelo anterior, o bien optar por el modelo del Título X, decidiendo dotarse de Coordinadores Generales y Direcciones Generales, que después el Alcalde particulariza y concreta. Así:

1. El Pleno determina los **niveles esenciales** de la organización municipal y prevé la existencia de los órganos directivos<sup>102</sup>.
2. El Alcalde establece los **niveles complementarios** inferiores de la organización municipal<sup>103</sup>.
3. El Pleno establece 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<sup>104</sup>.
4. El Alcalde establece la organización y estructura de la Administración Municipal Ejecutiva, determina las competencias, el número de cada uno de tales órganos, la denominación y las características específicas de los mismos<sup>105</sup>.

<sup>102</sup> LRBRL, artículo 123.1.c).

<sup>103</sup> LRBRL, artículo 123.1.c).

<sup>104</sup> LRBRL, artículo 123.1.n).

<sup>105</sup> LRBRL, artículo 124.4.k).

5. La Junta de Gobierno Local aprueba la relación de puestos de trabajo (RPT), las retribuciones del personal de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Pleno, las bases de las convocatorias de selección y provisión de puestos de trabajo, el número y régimen del **personal eventual**<sup>106</sup>.
6. La Junta de Gobierno Local nombra y cesa a 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<sup>107</sup>.

Los órganos del Título X de la LRBRL se pueden clasificar en función de la mayor o menor libertad que los Ayuntamientos tienen para establecer su número, composición, atribuciones o régimen de organización y funcionamiento.

Desde este punto de vista y sin tener en cuenta la posibilidad de variar las funciones o atribuciones de cada uno de los órganos por el mecanismo de la delegación, podemos hacer la siguiente clasificación:

1. Órganos sobre los que el Ayuntamiento solo puede determinar su número:

Los Tenientes de Alcalde.

2. Órganos sobre los que el Ayuntamiento solo puede regular su régimen de organización y funcionamiento:

El Pleno,  
La Secretaría del Pleno,  
La Secretaría de la Junta de Gobierno Local,  
El Órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y a su Secretaría, y  
La Intervención General Municipal.

3. Órganos sobre los que el Ayuntamiento solo puede decidir acerca de su régimen de organización y funcionamiento y de su composición:

La Junta de Gobierno Local, y  
La Asesoría Jurídica.

4. Órganos en los que, además del régimen de organización y funcionamiento, puede decidir sobre su composición y sus funciones:

El Consejo Social de la Ciudad,  
La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, y  
El Órgano para la resolución de las reclamaciones económico–administrativas.

<sup>106</sup> LRBRL, artículo 127.1.h).

<sup>107</sup> LRBRL, artículo 127.1.i).

5. Órganos en los que la decisión del Ayuntamiento alcanza a su régimen de organización y funcionamiento, a su composición, a sus funciones y también a su número:

Las Comisiones del Pleno,  
 Los Distritos,  
 Los Órganos de gestión económico-financiera y presupuestaria,  
 Los Coordinadores Generales de cada Área o Concejalía, y  
 Las **Direcciones Generales** u órganos similares **que culminen la organización administrativa municipal.**

El Alcalde puede **delegar** mediante Decreto en la Junta de Gobierno Local, en sus miembros, en los demás Concejales y, en su caso, en los Coordinadores Generales, Directores Generales u órganos similares, las siguientes competencias específicas<sup>108</sup>:

- a) Representar al Ayuntamiento.
- b) Ordenar la publicación, ejecución y cumplimiento de los acuerdos de los órganos ejecutivos del Ayuntamiento.
- c) Dictar decretos e instrucciones.
- d) Ejercer la superior dirección del personal al servicio de la Administración municipal.
- e) El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas en materia de su competencia.
- f) Las facultades de revisión de oficio de sus propios actos.
- g) La autorización y disposición de gastos en las materias de su competencia.

La Junta de Gobierno Local **puede delegar** en los Tenientes de Alcalde, en los demás miembros de la Junta de Gobierno Local, en su caso, en los demás Concejales, en los Coordinadores Generales, Directores Generales u órganos similares, las siguientes funciones<sup>109</sup>:

- a) La concesión de cualquier tipo de licencia, salvo que la legislación sectorial la atribuya expresamente a otro órgano.
- b) Las contrataciones y concesiones, incluidas las de carácter plurianual, la ampliación del número de anualidades y la modificación de los porcentajes de gastos plurianuales, así como la gestión, adquisición y enajenación del patrimonio, la concertación de operaciones de crédito, todo ello de acuerdo con el presupuesto y sus bases de ejecución.
- c) El desarrollo de la gestión económica, autorizar y disponer gastos en materia de su competencia, disponer gastos previamente autorizados por el Pleno, y la gestión del personal.
- d) La aprobación de las bases de las convocatorias de selección y provisión de puestos de trabajo, el despido del personal laboral, el régimen disciplinario y las demás decisiones en materia de personal que no estén expresamente atribuidas a otro órgano.
- e) Ejercer la potestad sancionadora salvo que por ley esté atribuida a otro órgano.
- f) Las demás que le correspondan, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

<sup>108</sup> LRBRL, artículo 124.

<sup>109</sup> LRBRL, artículo 127.

La Junta de Gobierno Local **no puede delegar** la aprobación de la relación de puestos de trabajo, las retribuciones del personal, la oferta de empleo público, la determinación del número y del régimen del personal eventual y la separación del servicio de los funcionarios<sup>110</sup>.



<sup>110</sup> "1. Corresponden a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades Locales las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos de obras, de suministro, de servicios, de gestión de servicios públicos, los contratos administrativos especiales, y los contratos privados cuando su importe no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.

Asimismo corresponde a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades locales la adjudicación de concesiones sobre los bienes de las mismas y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial cuando su valor no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni el importe de tres millones de euros, así como la enajenación del patrimonio, cuando su valor no supere el porcentaje ni la cuantía indicados.

2. Corresponde al Pleno las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos no mencionados en el apartado anterior que celebre la Entidad local.

Asimismo corresponde al Pleno la adjudicación de concesiones sobre los bienes de la Corporación y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial así como la enajenación del patrimonio cuando no estén atribuidas al Alcalde o al Presidente, y de los bienes declarados de valor histórico o artístico cualquiera que sea su valor.

3. En los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las competencias que se describen en los apartados anteriores se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo." LCSP. Disposición adicional segunda. Normas específicas de contratación en las Entidades Locales.

La delegación de competencias no es posible en todos los órganos directivos. Al contrario, la LRBRL se refiere expresamente en ambos casos a **“los Coordinadores Generales, Directores Generales u órganos similares”**, por lo que **el resto de los órganos directivos no podrán recibir por delegación competencias del Alcalde o de la Junta de Gobierno.**

El Parlamento de Andalucía ha aprobado la **Ley 2/2008**, de 10 de diciembre, que regula el acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los **Municipios de Gran Población** (BOJA núm. 255, de 24 de diciembre de 2008).

Esta nueva normativa se aplica a los municipios andaluces que sean capitales de provincia y cuya población no supere los 175.000 habitantes, así como a los que tengan más de 75.000 habitantes y presenten especiales circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales. También se regula el acceso a esta categoría de los municipios que sean sede de instituciones autonómicas.

La Ley establece los requisitos y el procedimiento básico para que las localidades andaluzas cuyos Plenos municipales así lo decidan por mayoría absoluta, puedan incluirse en esta catalogación, que conlleva un régimen organizativo y de funcionamiento distinto al del resto de Ayuntamientos. Las iniciativas adoptadas en este sentido deberán ser ratificadas posteriormente por el Parlamento de Andalucía.

Las ciudades que accedan a esta condición podrán adoptar el régimen organizativo recogido en el Título X de la LRBRL, modificada por la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. En concreto, los municipios de Gran Población pueden, entre otros elementos, incorporar la figura del Delegado municipal no electo o la posibilidad de crear **órganos directivos**. Estas ciudades también pueden designar a una persona, Concejal distinto del Alcalde, para la Presidencia del Pleno del Ayuntamiento.

Los municipios de Almería, Córdoba, Granada, Málaga y Sevilla estaban incluidos por la **Ley de Modernización**; Algeciras, Cádiz, Dos Hermanas, El Ejido, El Puerto de Santa María, Huelva, Jaén, Jerez de la Frontera, Marbella y San Fernando pueden acogerse ahora tras la Ley andaluza; se quedan fuera ciudades importantes, con más de 50.000 habitantes, como Alcalá de Guadaíra, Benalmádena, Chiclana de la Frontera, Estepona, Fuengirola, La Línea de la Concepción, Linares, Mijas, Motril, Roquetas de Mar, Sanlúcar de Barrameda, Torremolinos y Vélez-Málaga<sup>111</sup>.

<sup>111</sup> Los antecedentes pueden consultarse en <http://www.parlamentodeandalucia.es>. El BOPA 766, de 23 de noviembre de 2007, publicó el proyecto de Ley. El BOPA 119, de 18 de noviembre de 2008, publicó el Informe de la Ponencia constituida en el seno de la Comisión de Gobernación.

MUNICIPIOS ANDALUCES DE GRAN POBLACIÓN		
	MUNICIPIOS	HABITANTES
LEY DE MODERNIZACIÓN	Almería	186.651
	Córdoba	323.600
	Granada	236.207
	Málaga	561.250
	Sevilla	699.145
LEY ANDALUZA	Algeciras	114.012
	Cádiz	128.554
	Dos Hermanas	117.564
	El Ejido	78.105
	El Puerto de Santa María	85.117
	Huelva	146.173
	Jaén	116.393
	Jerez de la Frontera	202.687
	Marbella	126.422
	San Fernando	95.026
EXCLUÍDOS	Alcalá de Guadaíra	66.089
	Benalmádena	52.217
	Chiclana de la Frontera	74.261
	Estepona	60.328
	Fuengirola	65.421
	La Línea de la Concepción	63.663
	Linares	61.262
	Mijas	64.288
	Motril	58.501
	Roquetas de Mar	71.279
	Sanlúcar de Barrameda	63.968
	Torremolinos	60.010
Vélez-Málaga	69.604	

## c) El régimen especial

### 1. La Carta Municipal de Barcelona

La Disposición Adicional Sexta de la LRBRL mantuvo la vigencia del régimen especial del Municipio de Barcelona, *“salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley”*, autorizando su actualización mediante Ley de la Comunidad Autónoma, en la que podrán establecerse *“especialidades al régimen general de organización municipal previsto en la presente Ley”*.

La **Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña**, recogía un régimen especial para Barcelona (artículo 75) a establecer por el Parlamento de Cataluña (Disposición Transitoria Primera), y tal régimen se reguló en la **Ley 22/1998**, de 30 de diciembre, de la **Carta Municipal de Barcelona**<sup>112</sup>.

Los estudios efectuados con el objetivo de aprobar la Carta Municipal de Barcelona ponían de manifiesto que las posibilidades ofrecidas a la legislación autonómica para dotar a dicha ciudad de un régimen especial eran limitadas. La interpretación que el Tribunal Constitucional había efectuado del artículo 30 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su Sentencia 214/1989, suponía que éste contenía una cláusula que habilitaba ciertas peculiaridades de desarrollo de las bases comunes pero no para la fijación de un régimen jurídico específico. Sin embargo, se advertía también que la **uniformidad** de las bases estatales no podía concebirse de forma absoluta; no sólo por la heterogeneidad de las competencias de desarrollo atribuidas a cada Comunidad Autónoma, sino también por la posibilidad de que las normas básicas contengan regulaciones específicas sólo aplicables a determinados supuestos con especiales contenidos materiales, como podría ser el caso de las **grandes ciudades**. Es decir, la previsión estatal del posible establecimiento de **un régimen especial para todas las grandes ciudades** del Estado se consideró posible y viable, de acuerdo con las normas constitucionales y estatutarias.

.....

<sup>112</sup> “Barcelona, capital de Cataluña, ha sido siempre un símbolo de libertad y progreso. Ciudad de convivencia, hecha en la pluralidad y diversidad, ha proyectado al mundo su capacidad de iniciativa, su vocación de modernidad y su compromiso solidario en la construcción de un mundo en paz, basado en el respeto y la tolerancia. Barcelona, cuna de culturas, ha sido y quiere ser un ejemplo en la defensa de los derechos humanos y de los pueblos.

En las postrimerías del siglo XX y partiendo de la experiencia de muchos siglos de un régimen propio, basado en su tradición histórica y nacional, que tiene como referente de carácter permanente y como señas de identidad, en lo que se refiere a los símbolos, la Cruz de San Jorge sobre fondo blanco y las tradicionales cuatro barras rojas sobre fondo amarillo, la ciudad de Barcelona quiere lograr ahora una Carta Municipal que refuerce su autonomía, al servicio de una gestión administrativa eficaz y cercana a los ciudadanos, de una descentralización más fuerte, de una potenciación de las competencias municipales en el marco de una colaboración institucional positiva, y de una mejora de la calidad de los servicios de la ciudad que se corresponda con las necesidades y ambiciones de todos los barceloneses y barcelonesas”. Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, BOE de 2 de febrero de 1999.

En cuanto al posible contenido del, entonces, futuro régimen especial, ya en el inicio se dio por supuesto la necesidad de aceptar los límites constitucionales y estatutarios que se imponen al legislador respecto a derechos fundamentales, sistema de fuentes o atribución de competencias sectoriales; las reglas básicas del procedimiento administrativo, los principios generales del sistema de responsabilidad administrativa, las garantías en la contratación pública y el régimen unitario de la legislación electoral general.

Parecía evidente que no existía apoyo estatutario y/o legal que permitiera la derogación singular del sistema de bases mediante la aprobación de un régimen municipal especial para Barcelona; no obstante, la previsión efectuada por la Ley de Haciendas Locales, sobre un régimen diferenciado para los municipios de Madrid y Barcelona y la propia Disposición Adicional Sexta de la LRBRL en su inicial redacción, que reconocía la especificidad de dichos municipios, declarando la vigencia de sus regulaciones especiales en la medida en que no se opusieran o resultan incompatibles con las previsiones de la propia LRBRL, autorizaban a deducir la concurrencia de causas objetivas que justificaran la existencia de tal régimen particular o especial<sup>113</sup>.

La uniformidad de las bases no impide el tratamiento diferenciado de las diferentes Comunidades Autónomas, siempre que exista una razón material y objetiva que justifique tal diferenciación, lo que impide la consideración de existencia de desigualdad. Dichas razones objetivas y materiales se reconocían legalmente respecto de Barcelona y Madrid, lo que favorecía su tratamiento diferenciado, integrado en el propio sistema de bases. Ello requería una precisión específica, como **norma básica de aplicación singular**. Y así, se gesta la modificación de la Disposición Adicional Sexta de la LRBRL, que establece la posibilidad de actualizar, mediante Ley de las Comunidades Autónomas respectivas, los regímenes especiales de los Municipios de Madrid y Barcelona, en determinados aspectos del régimen general de organización municipal.

La Ley 22/1998 indica en su preámbulo que *“La Carta Municipal nace con el deseo de dar respuesta a la demanda de mayor proximidad que hacen las grandes ciudades de Europa; de dar prioridad al nivel de administración más cercano; de construir la Europa de la subsidiariedad.”* En el articulado se distancia del régimen común de organización y de delegación de competencias, se distingue entre **órganos** y **cargos** directivos, y se definen los **centros gestores** y sus notas características<sup>114</sup>.

<sup>113</sup> “El municipio de Barcelona tendrá un régimen financiero especial, del que será supletorio lo dispuesto en esta Ley”. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, artículo 161.

<sup>114</sup> “Los centros gestores son órganos con autonomía funcional y presupuestaria, sin personalidad jurídica, cuyas características son la homogeneidad o afinidad del producto, la autosuficiencia para la producción de resultados y la gestión por objetivos”. Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, artículo 46.2.

La Ley, al margen de modificar la denominación del Pleno, por la de **Consejo Municipal**, prevé la posibilidad de que éste cree Comisiones, con la finalidad de agilizar su gestión; su cometido lo define el propio Consejo, al tiempo que les corresponde una tarea preparatoria en relación con el desarrollo de las competencias de aquél (aprobación inicial del presupuesto, del Plan general de actuación municipal, del Programa de actuación, ...). Se determinan las competencias de la Comisión de Gobierno, asignándole funciones que la LRBRL atribuye al Alcalde en relación con el urbanismo, contratación, personal y adquisición y enajenación de bienes (de acuerdo con lo previsto en la Disposición Adicional Sexta de la LRBRL), así como la aprobación de los proyectos de reglamentos orgánicos, ordenanzas, presupuesto, Plan general de actuación municipal, etc. La Ley contiene elementos que después recogerá la Ley de Modernización estatal:

- 1º. La Ley establece la separación entre *“política”* y *“administración”*. Diferencia entre el *gobierno municipal* (órganos que “hacen” las políticas públicas) y la *administración ejecutiva municipal* (órganos que “gestionan” esas políticas). Esta importante división entre “política” y “administración” se completa con un nada pacífico *“tercer espacio”*, configurado por el *“personal eventual de alta dirección”*.
- 2º. El **Gobierno de la Ciudad** de Barcelona corresponde, en los términos de la Carta, a los órganos siguientes:
  - El Consejo Municipal.
  - El Alcalde o Alcaldesa.
  - La Comisión de Gobierno.
  - Los Presidentes y Concejales de Distrito, si procede.
  - Los Consejos de Distrito.
- 2.1. Las competencias del **Consejo Municipal** son indelegables en el Alcalde o Alcaldesa y en la Comisión de Gobierno, sin perjuicio de los encargos que, para una concreción más adecuada y una mejor ejecución de sus acuerdos, pueda hacer el Consejo Municipal a cualquiera de estos órganos de gobierno o a alguno de sus miembros.
- 2.2. Las atribuciones del **Alcalde o Alcaldesa** que no sean indelegables pueden ser **delegadas** o **desconcentradas** en la Comisión de Gobierno, los Concejales y **los órganos y cargos directivos de la Administración Municipal Ejecutiva**.

2.3. Los **Distritos** están contemplados como *“órganos territoriales para la **desconcentración** de la gestión y **descentralización** de la participación ciudadana y para la aplicación de una política municipal orientada a la corrección de los desequilibrios y la representación de los intereses de los distintos barrios y zonas del municipio”*. Señala la Ley que la actuación de los Distritos debe ajustarse a los principios de *“unidad de gobierno, eficacia, coordinación y solidaridad”*. El Reglamento orgánico municipal debe regular la composición de los Consejos de Distrito y la elección de sus miembros, correspondiéndoles una serie de funciones de impulso (ordenación urbanística) estudio (necesidades del Distrito) e informe (equipamiento, concesión de viviendas); hay que resaltar que el legislador estatal concibe el Distrito sólo como **órgano territorial de gestión desconcentrada**, no recoge la **descentralización de la participación ciudadana**<sup>115</sup>.

El Alcalde **debe delegar** en el **Concejal de Distrito** sus atribuciones para que sean ejercidas en el respectivo ámbito territorial, correspondiéndole, como mínimo, atribuciones en materia de personal, inspección de obras y servicios, protección ciudadana y disposición de gastos.

---

<sup>115</sup> “1. Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.

2. En los municipios señalados en el artículo 121 será de aplicación el régimen de gestión desconcentrada establecido en el artículo 128”. LRBRL, artículo 24.

## 2. La Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid

El Ayuntamiento de Madrid estaba sujeto a las prescripciones de la Ley 57/2003, pues la única excepción recogida expresamente en esa Ley era la relativa al municipio de Barcelona, que se regulaba por lo dispuesto en la Carta Municipal.

El modelo de la organización política y administrativa del Ayuntamiento de Madrid contenido en la **Ley 22/2006**, de 4 de julio, de **Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid**, viene a desarrollar el establecido en el Título X de la LRBRL, es decir, no se opta por un modelo diferente del vigente, sino que se parte de éste perfilándose algunos aspectos e introduciéndose algunas singularidades<sup>116</sup>.

Esta regulación se fundamenta en dos principios:

- Por un lado, se refuerza el esquema de corte parlamentario del Gobierno local, que se concreta, entre otras, en una más clara separación entre el Pleno y el ejecutivo local, en el reforzamiento de las funciones del ejecutivo y en el reconocimiento de la debida separación entre el **Gobierno** y la **Administración** municipal.
- Por otro lado, se amplía el ámbito de materias que pueden ser objeto de las potestades normativas y de autoorganización municipal –elementos fundamentales de la autonomía local–, al eludir deliberadamente la regulación de los aspectos secundarios de la organización administrativa por tratarse de una materia que ha de quedar reservada a la libre disposición del Ayuntamiento.

La Ley introduce algunas especialidades en la organización política, formada principalmente por el Pleno, el Alcalde y la Junta de Gobierno, que no alteran la naturaleza o la posición que cada uno de esos órganos ostenta en el Gobierno municipal, ni tampoco sus funciones principales, y con las que se pretende perfilar el régimen de estos órganos en la línea propia de un sistema de corte parlamentario.

<sup>116</sup> “Las singularidades de Madrid reclaman un tratamiento legal especial que haga posible un gobierno municipal eficaz. Ese es el objeto de la presente Ley. Con ese fin se aborda un tratamiento integrado de los distintos factores que singularizan a Madrid, tanto de los que derivan de su condición capitalina como de los que provienen de su condición de gran ciudad. De esta manera, la presente Ley desarrolla las previsiones establecidas al respecto tanto por el texto constitucional, como por el propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid”. Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, BOE núm. 159, de 5 de julio de 2006. Exposición de Motivos.

Destaca la facultad que se otorga al Alcalde para proponer al Pleno la designación, entre los Concejales, de su Presidente y Vicepresidente. Asimismo, se ordenan las competencias del Pleno a fin de reforzar las referentes al debate de las grandes decisiones estratégicas, el control político y la potestad normativa, trasladándose a la Junta de Gobierno las funciones de carácter ejecutivo que por razones de eficacia y coherencia con el sistema de gobierno parlamentario deben estar atribuidas a ese órgano.

El **Pleno** mantiene todas las competencias relevantes que ha venido ejerciendo tradicionalmente: aprobación de los presupuestos generales y de las modificaciones sustanciales del mismo, del planeamiento urbanístico, de la normativa municipal; las competencias referentes a la delimitación y alteración del término municipal, la participación en organizaciones supramunicipales, la aceptación de las delegaciones de competencias de otras Administraciones públicas; y, finalmente, las competencias de control político que se extienden a todo el ámbito de la actuación municipal, atribuyéndose al Pleno la concreción de las modalidades de control por parte de los Concejales y de los grupos políticos, así como el acceso a la información administrativa que precisen para el desarrollo de su función representativa.

Al **Alcalde** corresponde el impulso de la política municipal, la dirección de los demás órganos ejecutivos y la superior dirección de la Administración Ejecutiva Municipal y, por supuesto, responde de su gestión ante el Pleno. La reordenación de las competencias del Pleno y los principios que la fundamentan explican también los cambios en las competencias del Alcalde. El Alcalde podrá **delegar** o **desconcentrar** mediante Decreto algunas competencias en la Junta de Gobierno, en sus miembros, en los demás Concejales y, en su caso, en los órganos directivos<sup>117</sup>

La necesidad de que las grandes ciudades cuenten con un ejecutivo fuerte, dotado de capacidad gerencial, exige que la **Junta de Gobierno** se configure como **el máximo órgano colegiado de la función ejecutiva y de la gestión administrativa**. A ella le corresponde **la creación de los órganos directivos**<sup>118</sup>.

<sup>117</sup> Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, artículo 14.4.

<sup>118</sup> "1. La Junta de gobierno, en el marco de lo que se disponga en el correspondiente Reglamento orgánico, podrá crear órganos directivos en el ámbito de la Administración del Ayuntamiento de Madrid.

2. Los titulares de los órganos directivos serán nombrados atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, sin perjuicio de lo establecido en la presente Ley y de acuerdo con lo que se determine, en su caso, en el correspondiente Reglamento orgánico.

3. Corresponde a los órganos directivos desarrollar y ejecutar los planes de actuación y decisiones adoptadas por los órganos ejecutivos de dirección política y administrativa competentes. En particular, les corresponde el impulso de la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos políticos, la planificación y coordinación de actividades, evaluación y propuesta de innovación y mejora en relación con los servicios y actividades de su ámbito competencial, sin perjuicio de las funciones específicas que se les deleguen o se les atribuyan como propias." Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, artículo 21, Órganos directivos.

Las competencias de naturaleza ejecutiva atribuidas por la legislación vigente al Pleno y al Alcalde se trasladan a la Junta de Gobierno, diferenciando entre:

- Los **órganos superiores** del Ayuntamiento, **Alcalde, Junta de Gobierno y Concejales** miembros de ésta, a los que corresponden las funciones de dirección política y de cuya gestión responden ante el Pleno.
- La **Administración** municipal, a la que corresponde servir con objetividad al interés general bajo la dirección de los órganos políticos y el necesario control del Pleno.

La Junta de Gobierno podrá **delegar** o **desconcentrar** competencias en alguno de sus miembros, en los demás Concejales y, en su caso, en los órganos directivos<sup>119</sup>.

El régimen jurídico de los **“órganos directivos”** del Ayuntamiento de Madrid es el siguiente:

La Junta de Gobierno, en el marco de lo que disponga el Reglamento Orgánico, puede crear órganos directivos en el ámbito de la Administración del Ayuntamiento de Madrid. **La Ley no establece cuáles son los órganos directivos**, lo que permite mucho más margen de maniobra a la potestad de autoorganización del Ayuntamiento que el contenido en la Ley 57/2003.

El Alcalde y la Junta de Gobierno pueden **delegar** o **desconcentrar** algunas de sus competencias en los órganos directivos.

**No se exige que los titulares de los órganos directivos tengan la consideración de funcionarios de carrera.** Se configura un **modelo abierto**, que puede cerrarse bien por el Reglamento Orgánico o bien por la Junta de Gobierno al crear estos órganos.

La función de los órganos directivos es **“desarrollar y ejecutar los planes de actuación y decisiones adoptadas por los órganos ejecutivos de dirección política y administrativa competentes”**.

Corresponde a los órganos directivos, en particular:

- El impulso de la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos políticos.

<sup>119</sup> Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, artículo 17.2.

- La planificación y coordinación de actividades, evaluación y propuesta de innovación y mejora en relación con los servicios y actividades de su ámbito competencial.
- Las demás funciones específicas que se les deleguen o se les atribuyan como propias.

Los titulares de los órganos directivos quedan sujetos al régimen de **incompatibilidades** establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, así como a lo que pueda preverse en otras normas estatales o autonómicas que sean de aplicación.

El Ayuntamiento de Madrid está organizado desde el año 2004 en base a los órganos directivos creados y regulados en su **Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid**<sup>120</sup>.

## 2.1. Los Coordinadores Generales

Los Coordinadores Generales 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.

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 delimitará los sectores de la actividad administrativa sobre los que actuará cada uno de ellos.

El Coordinador General a quien corresponda **la gestión de los servicios comunes** de cada Área de Gobierno se denominará **Secretario General Técnico**<sup>121</sup>.

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 de dicha Área de Gobierno.

<sup>120</sup> Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid, arts. 46 y ss. También puede consultarse toda la normativa municipal en [www.munimadrid.es](http://www.munimadrid.es).

<sup>121</sup> "A los efectos previstos en el apartado anterior, podrán ser provistos por personal que no ostente la condición de funcionario, los puestos directivos de Coordinador General. Esta excepción no será de aplicación a la provisión de los puestos de Secretario General Técnico". Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid, artículo 49, *Nombramiento de los titulares de los órganos directivos*. Boletín del Ayuntamiento de Madrid, 29 de julio de 2004.

## 2.2. Los Secretarios Generales Técnicos

A los Secretarios Generales Técnicos les corresponden las siguientes funciones:

- a) La gestión de los servicios comunes.
- b) La coordinación de las Direcciones Generales y órganos asimilados en el ámbito de los servicios comunes.
- c) La asistencia jurídica y técnica al titular del Área de Gobierno, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Asesoría Jurídica.
- d) Las funciones tendentes a la eficiente utilización de los medios y recursos materiales, económicos y personales que tengan asignados el Área de Gobierno.
- e) Las demás funciones que les deleguen el Alcalde o la Junta de Gobierno.

Para el ejercicio de sus funciones los Secretarios Generales Técnicos pueden recabar de las Direcciones Generales y organismos públicos de la respectiva Área de Gobierno cuantos informes, datos y documentos consideren oportunos.

## 2.3. Los Directores Generales

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.**

## 2.4. Los Gerentes asimilados a Directores Generales

Corresponde al **Gerente del Distrito** la dirección y coordinación de los servicios de la competencia del Distrito, bajo la superior dirección del Concejal-Presidente, como jefe superior de la organización administrativa del Distrito.

El **Gerente del Distrito** será nombrado, y en su caso cesado, por la Junta de Gobierno a propuesta del Concejal-Presidente de cada Junta y ostenta a todos los efectos el rango de **Director General.**

## COMPETENCIAS PROPIAS DE DIRECTORES GENERALES Y ASIMILADOS

DIRECTORES GENERALES	GERENTES DE DISTRITO
a) La dirección y gestión de los servicios de su competencia.	a) La dirección y gestión de los servicios de su competencia.
b) La dirección y coordinación de las unidades orgánicas adscritas a la misma, cuya jefatura inmediata ostentan.	b) La dirección y coordinación de las unidades orgánicas adscritas a la Gerencia, cuya jefatura inmediata ostenta.
c) La elaboración de proyectos de disposiciones, acuerdos y convenios respecto de las materias de su ámbito de funciones.	c) La propuesta de la adopción de disposiciones, acuerdos y convenios respecto de las materias de su ámbito de funciones.
d) La elaboración, seguimiento y control del presupuesto anual que se les asigne.	d) La elaboración, seguimiento y control del presupuesto anual que se le asigne.
e) La evaluación de los servicios de su competencia.	e) La evaluación de los servicios del Distrito.
f) Las que les deleguen los demás órganos municipales.	f) El asesoramiento al Concejal-Presidente del Distrito.
	g) Las que le deleguen los demás órganos municipales.

### d) El proyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local

La futura **Ley Básica del Gobierno y la Administración Local** establecerá los principios mínimos comunes que regularán el funcionamiento de los Entes Locales en España, respetando el ámbito competencial autonómico y la potestad de autoorganización de los Gobiernos locales. Con esta Ley se pretende colocar definitivamente al mismo nivel político al Gobierno Central, los de las Comunidades Autónomas y los Gobiernos locales, y conseguir<sup>122</sup>:

Ayuntamientos más eficaces y mejor gestionados, a través del reconocimiento de una serie de competencias que les son propias y del principio de suficiencia financiera, de forma que puedan prestar los servicios públicos de proximidad que corresponden a la Administración Local.

<sup>122</sup> Intervención del Ministro de Administraciones Públicas ante la Comisión de Entidades Locales del Senado, el día 18 de diciembre de 2006, para informar sobre el anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local.

Ayuntamientos más transparentes y democráticos, mediante el reforzamiento de los mecanismos que permitirán un mejor acceso, tanto de los Concejales como de la ciudadanía en general, a toda la información relativa a la vida municipal, y en especial a todo lo referido al urbanismo.

Ayuntamientos más eficaces, con un modelo de Gobierno local más ágil y operativo, que distinga claramente entre las funciones ejecutivas, a desempeñar por el Alcalde y el Consejo de Gobierno, y las funciones deliberativas y de control, propias del Pleno Municipal.

Ayuntamientos más participativos, con mecanismos que posibiliten una mayor intervención de los ciudadanos en la vida política local, además de un Estatuto del Vecino que recoge sus derechos y deberes en relación al municipio, para facilitar su acceso a la información municipal y su capacidad de control.

Ayuntamientos más reconocidos, a través de normas claras que fijen la incompatibilidad entre las actividades públicas y privadas de los cargos públicos locales, incluso hasta dos años después de ejercer la actividad pública, de forma que se logre incrementar la confianza de la ciudadanía en su Administración Local.

Ayuntamientos más relevantes en el escenario político general, con una mayor intervención de los Entes Locales en los órganos y las decisiones de ámbito general.

Ayuntamientos más igualitarios, con medidas que fomenten la participación e integración de las mujeres en el ámbito del Gobierno y la Administración Local, siguiendo en todo momento lo establecido por la Ley de Igualdad al respecto.

Ayuntamientos más cooperativos, con el reconocimiento del principio de que la intermunicipalidad consiste en que los municipios y las provincias, que no son algo distinto sino que forman parte de una misma comunidad política local, trabajan conjunta y solidariamente, de forma que las competencias de los municipios que éstos no puedan desempeñar, por sus dimensiones o por la naturaleza de la materia, no escapen del ámbito local, añadiendo, al valor de la proximidad, el de las economías de escala.

Ayuntamientos más europeos, mediante la aplicación efectiva de la Carta Europea de la Autonomía Local, lo que permitirá igualar la situación y las funciones de nuestros municipios con las de los países europeos más avanzados.

Ayuntamientos más autónomos, deshaciendo cualquier atisbo de subordinación o jerarquía en las relaciones de la Administración Local con las otras Administraciones.

La organización del **Gobierno local** se regula en el Título IV del último borrador conocido de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, bajo el título *“El sistema de gobierno local”*<sup>123</sup>:

<sup>123</sup> Versión LBGAL 05/02/2007, artículos 50 y ss.

1. El **Ayuntamiento** o el **Concejo Abierto** en los municipios a que se refiere el apartado 6 de este artículo, es la institución en que se organiza política y administrativamente el autogobierno de los municipios.
2. El **Alcalde** o la **Alcaldesa**, las **Tenencias de Alcaldía** y el **Pleno** municipal existen en todos los Ayuntamientos.
3. El **Pleno** municipal está formada por el Alcalde o la Alcaldesa y todos los Concejales. El **Estatuto municipal** determinará quien ejercerá la presidencia del Pleno, que en todo caso recaerá en un Concejel, y el procedimiento para su elección. En defecto de regulación expresa, corresponderá al Alcalde o Alcaldesa<sup>124</sup>.
4. El **Consejo de Gobierno** municipal existe en los municipios de más de 5.000 habitantes y en aquéllos en que así lo decida el Alcalde o la Alcaldesa mediante Decreto de organización. Corresponde al Alcalde o Alcaldesa nombrar y separar libremente a los miembros del Consejo de Gobierno municipal, cuyo número no podrá exceder de un tercio del número legal de miembros del Pleno, además del Alcalde o la Alcaldesa, procurando lograr la participación equilibrada de mujeres y hombres en su composición.

En los municipios que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma y en los de más de 75.000 habitantes, el Alcalde o la Alcaldesa podrá designar miembros del Consejo de Gobierno a personas que carezcan de la condición de representantes locales hasta el límite de un tercio de los miembros del Consejo. Éstos tendrán los mismos derechos económicos, deberes, responsabilidades e incompatibilidades que los concejales miembros del Consejo de Gobierno.

Quienes desempeñen las Tenencias de Alcaldía se designarán por el Alcalde o la Alcaldesa de entre los Concejales o Concejalas que integren el Consejo de Gobierno, cuando éste exista.

5. En los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos cuando así lo disponga su Estatuto o lo acuerde el Pleno municipal, existirán en el seno del mismo Comisiones en los términos previstos por el apartado 3 del artículo 51 de esta Ley.

<sup>124</sup> La modificación de la LRBRL por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, ya contempla la posibilidad de un Estatuto Municipal:

«7. Los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos.

...//...

Tales declaraciones se inscribirán en los siguientes Registros de intereses, que tendrán carácter público:

- a) La declaración sobre causas de posible incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, se inscribirá en el Registro de Actividades constituido en cada Entidad local.
- b) La declaración sobre bienes y derechos patrimoniales se inscribirá en el Registro de Bienes Patrimoniales de cada Entidad local, en los términos que establezca su respectivo estatuto.

...//...»

6. En los municipios que legalmente funcionen en régimen de **Concejo Abierto** existirán el Alcalde o la Alcaldesa, al menos un Teniente de Alcalde, la Asamblea vecinal y la Comisión Especial de Cuentas. Dicho régimen se aplicará a los municipios con menos de cien habitantes y a aquellos que tradicionalmente se hayan regido por este singular sistema de gobierno y administración. La constitución en Concejo Abierto de municipios que por razones geográficas, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo aconsejen, requerirá, cuando menos, la petición de la mayoría de los vecinos y la decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Pleno municipal.
  
7. Sin perjuicio de lo que determine la legislación autonómica, los Ayuntamientos crearán **órganos**, unipersonales o colegiados, en los diferentes ámbitos de la gestión municipal, y en especial aquellos que tengan por objeto:
  - a. La defensa de los contribuyentes.
  - b. El control por todos los Concejales de la actividad y ejecución presupuestaria municipal, así como la información derivada de la misma.
  - c. El control de la contratación, así como la información que de la misma se genere, a fin de garantizar los principios de transparencia, legalidad, publicidad y libre concurrencia.
  - d. Asegurar la participación de los vecinos, de sus entidades asociativas y de los agentes económicos y sociales en el proceso de toma de decisiones de interés general del municipio, así como de la política de desarrollo económica y sociolaboral del mismo.
  - e. Impulsar la comunicación y participación de los vecinos y vecinas en los asuntos de la vida pública local a través de la recepción, estudio y resolución de sugerencias y reclamaciones.
  - f. La resolución de las reclamaciones sobre actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos e ingresos de derecho público, que sean de competencia municipal.
  - g. La convivencia e integración ciudadanas, especialmente de los colectivos de inmigrantes.
  
8. Los propios municipios, en sus **Estatutos**, podrán establecer y regular **otros órganos**, de conformidad con lo previsto en la legislación autonómica.

Este borrador de la LBGAL, en cuanto al régimen de **delegación** o **desconcentración** de competencias, establece:

Las atribuciones del Pleno municipal que únicamente podrán delegarse en favor de las Comisiones del mismo serán:

- El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa jurídica del Pleno en las materias de su competencia.
- El planteamiento de conflictos de competencia a otras Entidades locales y otras Administraciones Públicas.
- La aprobación de los planes de protección civil de ámbito municipal

El Alcalde o la Alcaldesa podrá delegar o desconcentrar competencias en el Consejo de Gobierno municipal, en sus miembros y en los demás representantes locales. En ningún caso podrán atribuirse ni delegarse en el Pleno municipal las atribuciones del Alcalde.

Cada Entidad local deberá determinar, en su **Estatuto** local, qué puestos de su organización tendrán carácter de **Directivo**, correspondiendo su creación al Consejo de Gobierno.

El Consejo de Gobierno local, y en su caso el Alcalde o la Alcaldesa, podrá **desconcentrar** o **delegar** mediante Decreto de organización en sus miembros, en los demás Concejales o Concejales y **en los Directivos públicos locales** funciones ejecutivas y de gestión. En ningún caso podrán desconcentrarse o delegarse tales atribuciones en el Pleno.

En resumen, la propuesta de LBGAL diferencia:

- El artículo 50 posibilita la creación de **órganos** por los Ayuntamientos.
- El artículo 58 regula el **personal directivo** profesional.

## e) Hacia un “Código de Buen Gobierno Local”

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), ha creado un Grupo de Trabajo para elaborar un “**Código de Buen Gobierno Local**”. El Código, que estará abierto a la ratificación individualizada de los gobiernos locales que deseen adherirse a sus cláusulas y compromisos, recogerá los siguientes principios<sup>125</sup>:

Los electos locales actuarán en el desempeño de sus funciones, de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico y ajustarán su actividad a los principios éticos y de conducta contenidos en el presente Código.

Regirán sus actuaciones en base a la eficiencia y el servicio a la ciudadanía, defendiendo los intereses generales, fomentando la honestidad, la objetividad, la imparcialidad, la confidencialidad, la austeridad y la cercanía a los ciudadanos.

<sup>125</sup> “El “Código Europeo de Conducta para la integridad política de los representantes locales electos” aboga por la promoción de códigos de conducta para los representantes locales como instrumentos que permitirán crear confianza entre los políticos y los ciudadanos, indispensable para que los aquéllos puedan desempeñar sus funciones de forma eficiente puesto que el respeto por el mandato del electorado va estrechamente unido al respeto de unas normas éticas.

En base a sus recomendaciones y respetando el marco normativo vigente se considera conveniente la redacción de una serie de principios y el diseño de una serie de instrumentos de gobierno, que contribuyan a consolidar pautas de comportamiento de los electos locales en aras a configurar una ética pública común que evite la mala gestión, destierre posibles actuaciones corruptas, y por el contrario sirva para generalizar las buenas prácticas, garantizando así un modelo futuro de Administración Pública Local.” Propuesta de elaboración de un Código de Buen Gobierno Local (Aprobada en la Comisión Ejecutiva de la FEMP del día 24 de junio de 2008).

DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS DEL PLENO DEL AYUNTAMIENTO		
RÉGIMEN COMÚN	MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN	LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
<p>En el Alcalde y en la Junta de Gobierno Local:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la corporación en materias de competencia plenaria.</li> <li>- La declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento.</li> <li>- La concertación de las operaciones de crédito cuya cuantía acumulada, dentro de cada ejercicio económico, exceda del 10 % de los recursos ordinarios del Presupuesto –salvo las de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento supere el 15 % de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior– todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.</li> <li>- Las contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe supere el 10 % de los recursos ordinarios del Presupuesto y, en cualquier caso, los seis millones de euros, así como los contratos y concesiones plurianuales cuando su duración sea superior a cuatro años y los plurianuales de menor duración cuando el importe acumulado de todas sus anualidades supere el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio y, en todo caso, cuando sea superior a la cuantía señalada en esta letra.</li> <li>- La aprobación de los proyectos de obras y servicios cuando sea competente para su contratación o concesión, y cuando aún no estén previstos en los presupuestos.</li> <li>- Las enajenaciones patrimoniales cuando su valor supere el 10 % de los recursos ordinarios del presupuesto y, en todo caso, las permutas de bienes inmuebles.</li> </ul>	<p>A favor de las Comisiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La aprobación y modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales.</li> <li>- La determinación de las formas de gestión de los servicios, así como el acuerdo de creación de organismos autónomos, de entidades públicas empresariales y de sociedades mercantiles para la gestión de los servicios de competencia municipal, y la aprobación de los expedientes de municipalización.</li> <li>- El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa jurídica del Pleno en las materias de su competencia.</li> <li>- El planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades locales y otras Administraciones públicas.</li> </ul>	<p>A favor de las Comisiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa jurídica del Pleno en las materias de su competencia.</li> <li>- El planteamiento de conflictos de competencia a otras Entidades locales y otras Administraciones Públicas.</li> <li>- La aprobación de los planes de protección civil de ámbito municipal</li> </ul>

Los representantes locales fomentarán la transparencia y la democracia participativa.

Respetarán la voluntad de los ciudadanos y la lealtad política, comprometiéndose a asumir el Código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales.

Defenderán el respeto a los derechos humanos, fomentarán los valores cívicos, y utilizarán un tono respetuoso y deferente en sus intervenciones tanto hacia cualquier miembro de la Corporación como hacia la ciudadanía, a la que habrán de facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Los representantes electos deberán abstenerse de ejercer sus funciones o utilizar las prerrogativas de su cargo para favorecer intereses privados, propios o de terceras personas, prohibiendo el favoritismo y ejercicio de autoridad en beneficio propio.

Promocionarán el respeto a la igualdad entre hombres y mujeres, y en general evitarán cualquier actuación que pueda resultar discriminatoria.

Compromiso en el cumplimiento del programa electoral con el que hubieran concurrido a las elecciones.

Situarán entre los principales objetivos de las políticas locales la lucha contra el cambio climático, la protección de los recursos naturales y la ordenación racional y sostenible del territorio.

Dictarán aquella normativa de desarrollo que las leyes estatales encomienden a los gobiernos locales

Otorgarán máxima divulgación a los valores y medidas contenidas en el presente Código.

Los Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares signatarios incorporarán al Ordenamiento Local a través de sus Reglamentos Orgánicos, los principios y normas contenidos en dicho Código, informando de todo ello a la ciudadanía, con el compromiso de velar por su cumplimiento.

En el seno de la FEMP se creará un **observatorio de evaluación de la calidad democrática** para valorar la aplicación de los contenidos del Código.

capítulo cuarto



## Capítulo Cuarto

# Los altos cargos con responsabilidad directiva

- > La **organización de las Administraciones Públicas** se traduce en una estructura administrativa y se representa mediante **organigramas** que reflejan gráficamente los **órganos**, las **unidades administrativas** y los **puestos de trabajo**.
- > La mezcla de **órganos directivos** y **puestos de trabajo** deriva en confusión entre **Alto Cargo** y **personal directivo profesional**, debido a una actitud desorientada del legislador, que ha dado origen a mucha legislación sobre incompatibilidades y a los denominados "*contratos blindados*".
- > El **Gobierno de la Ciudad** en los municipios en que se aplica el Título X de la LRBRL se organiza en **órganos superiores** y **órganos directivos**.

### a) La organización de la Administración General del Estado (AGE)

La **estructura administrativa** es una forma de ordenar los elementos que componen la organización para coordinar el logro de unos objetivos determinados con la división del trabajo y se representa mediante **organigramas** que reflejan gráficamente dos tipos de **unidades administrativas**:

- Las de dirección.
- Las de asesoramiento (Gabinetes).

La dimensión vertical representa diferentes niveles jerárquicos, mientras que la horizontal señala diferentes ámbitos funcionales. La jerarquía (dimensión vertical) hace referencia al número de niveles de dirección o mando de una organización. La divisionalización (dimensión horizontal) está relacionada con la especialización del trabajo que configura ámbitos diferenciados de gestión representados en **unidades administrativas**. El **puesto de trabajo** es la unidad mínima de la estructura administrativa<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> "El *puesto de trabajo* es la unidad mínima de la estructura administrativa. Se define como una unidad específica e impersonal constituida por un conjunto de actividades que deben realizarse en ciertas condiciones y con unas aptitudes y actitudes que debe tener la persona que ocupe este puesto. Debe distinguirse, pues, entre el puesto de trabajo (de naturaleza impersonal) y el titular del puesto de trabajo (que es la persona que lo ocupa y ejecuta las actividades de éste). El objetivo de cada puesto de trabajo es el cumplimiento de las actividades que tiene encomendadas". Carles Ramió: *TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, Tecnos, Madrid, 1999, pág. 54.

En el ámbito estatal, la LOFAGE dispone que la organización de la Administración del Estado responde a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas, distinguiéndose entre “**órganos superiores**” y “**órganos directivos**”.

Tienen la consideración de **órganos** las **unidades administrativas** a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo<sup>127</sup>.

ÓRGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	
CARÁCTER	DENOMINACIÓN
Órganos superiores	Ministros Secretarios de Estado
Órganos directivos	Subsecretarios Secretarios Generales Secretarios Generales Técnicos Directores Generales Subdirectores Generales
Órganos directivos territoriales	Delegados del Gobierno Subdelegados del Gobierno
Unidades administrativas (Puestos de trabajo)	Jefes de Servicio Jefes de Sección Jefes de Negociado

Fuente: LOFAGE.

## 1. Creación, modificación y supresión de órganos y unidades administrativas

Corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las **unidades administrativas** que configuran los **órganos administrativos** propios de las especialidades derivadas de su organización.

<sup>127</sup> Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), artículo 5.2.

La creación de cualquier **órgano administrativo** exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- A) Determinación de su **forma de integración** en la Administración Pública de que se trate y su **dependencia jerárquica**.
- B) Delimitación de sus **funciones** y competencias.
- C) Dotación de los **créditos** necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.

No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos<sup>128</sup>.

Las **unidades administrativas** son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas. Las unidades comprenden **puestos de trabajo** o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común. Pueden existir unidades administrativas complejas, que agrupen dos o más unidades menores. Los jefes de las unidades administrativas son responsables del correcto funcionamiento de la unidad y de la adecuada ejecución de las tareas asignadas a la misma. Las **unidades administrativas** se establecen mediante las relaciones de puestos de trabajo, que se aprobarán de acuerdo con su regulación específica, y se integran en un determinado **órgano**<sup>129</sup>.

Las **Direcciones Generales** son los órganos de gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas. Las Direcciones Generales se organizan en **Subdirecciones Generales** para la distribución de las competencias encomendadas a aquéllas, la realización de las actividades que les son propias y la asignación de objetivos y responsabilidades. Podrán adscribirse directamente Subdirecciones Generales a otros órganos directivos de mayor nivel o a órganos superiores del Ministerio<sup>130</sup>.

<sup>128</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), artículo 11.

<sup>129</sup> LOFAGE, artículo 7.

<sup>130</sup> "Las Direcciones Generales se desarrollan verticalmente en cuatro niveles jerárquicos: Subdirecciones Generales, que son las jefaturas que dependen de las Direcciones Generales; Servicios, como jefaturas inferiores a las Subdirecciones Generales; Secciones, que son las jefaturas que dependen de los Servicios y, finalmente, los Negociados, que dependen de las Secciones y se configuran como la última jefatura del amplio desarrollo vertical de los ministerios. Hace 50 años no existían tantas jefaturas inferiores ya que las Direcciones Generales agrupaban sólo Secciones y Negociados pero con el tiempo fueron incrementándose las presiones para crear nuevos niveles jerárquicos apareciendo primero las Subdirecciones Generales y, posteriormente, los Servicios. Todo ello ha dado lugar al fenómeno conocido como inflación orgánica que hace referencia al exceso de estructura administrativa a nivel vertical (excesivos niveles jerárquicos) y a nivel horizontal (excesivas jefaturas en cada nivel) lo que genera una elevada densidad organizativa que no se justifica por las competencias que deben gestionarse sino por elementos subjetivos vinculados a problemas de gestión de personal. Es decir, se ha utilizado, en muchas ocasiones, la estructura administrativa como un mecanismo para incrementar las retribuciones económicas a determinados colectivos de funcionarios". Xavier Ballart y Carles Ramió: *CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN*, (op. cit.), págs. 199–201.

Las **Subsecretarías**, las **Secretarías Generales**, las **Secretarías Generales Técnicas**, las **Direcciones Generales**, las **Subdirecciones Generales**, y órganos similares a los anteriores se crean, modifican y suprimen por Real Decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa del Ministro interesado y a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas. Los **órganos de nivel inferior a Subdirección General** se crean, modifican y suprimen por Orden del Ministro respectivo, previa aprobación del Ministro de Administraciones Públicas. Las **unidades administrativas** que no tengan la consideración de órganos se crean, modifican y suprimen a través de las **relaciones de puestos de trabajo**<sup>131</sup>.

## 2. Funciones de los órganos

---

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<sup>132</sup>.

- Los **Subsecretarios** ostentan la representación ordinaria del Ministerio, dirigen los servicios comunes y ejercen las competencias correspondientes a dichos servicios comunes<sup>133</sup>.
- Cuando con **carácter excepcional** las normas que regulan la estructura de un Ministerio prevean la existencia de un **Secretario general**, deberán determinar las competencias que le correspondan sobre un sector de actividad administrativa determinado<sup>134</sup>.

Los Secretarios generales ejercen las competencias inherentes a su responsabilidad de dirección sobre los órganos dependientes, así como todas aquellas que les asigne expresamente el Real Decreto de estructura del Ministerio<sup>135</sup>.

- Los **Secretarios Generales Técnicos**, bajo la inmediata dependencia del Subsecretario, tendrán las competencias sobre servicios comunes que les atribuyan el Real Decreto de estructura del Departamento y, en todo caso, las relativas a: producción normativa, asistencia jurídica y publicaciones<sup>136</sup>.

Los Secretarios Generales Técnicos tienen a todos los efectos la **categoría de Director General** y ejercen sobre sus órganos dependientes las facultades atribuidas a dicho órgano<sup>137</sup>.

<sup>131</sup> LOFAGE, artículo 10.

<sup>132</sup> LOFAGE, artículo 6.8.

<sup>133</sup> LOFAGE, artículo 15.1.

<sup>134</sup> LOFAGE, artículo 16.1.

<sup>135</sup> LOFAGE, artículo 16.2.

<sup>136</sup> LOFAGE, artículo 17.1.

<sup>137</sup> LOFAGE, artículo 17.2.

- Los **Directores Generales** son los titulares de los órganos directivos encargados de **la gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas** del Ministerio<sup>138</sup>.
- Los **Subdirectores Generales** son los **responsables inmediatos**, bajo la supervisión del Director General o del titular del órgano del que dependan, de la **ejecución** de aquellos proyectos, objetivos o actividades que les sean asignados, así como de la **gestión ordinaria** de los asuntos de la competencia de la Subdirección General<sup>139</sup>.

### 3. Nombramiento de las personas titulares de los órganos

Los **Ministros y Secretarios de Estado** son nombrados de acuerdo con lo establecido en la legislación correspondiente. El mecanismo de reclutamiento de las personas titulares de los **órganos superiores** es la designación política entre cualquier persona.

Las personas titulares de los **órganos directivos** de la Administración General del Estado se nombran, según de qué órgano se trate, bien entre cualquier persona con cualificación y experiencia, preferentemente entre funcionarios de carrera o exclusivamente entre funcionarios de carrera:

- Los **Secretarios Generales** se nombran entre personas con cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada.
- Los **Directores Generales** habrán de nombrarse entre funcionarios de carrera, salvo que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, el Real Decreto de estructura del Departamento permita que su titular no reúna dicha condición de funcionario<sup>140</sup>.
- Los **Subsecretarios**, los **Secretarios Generales Técnicos** y los **Subdirectores Generales** serán nombrados entre **funcionarios** de carrera, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia<sup>141</sup>.

<sup>138</sup> LOFAGE, artículo 18.1.

<sup>139</sup> LOFAGE, artículo 19.1.

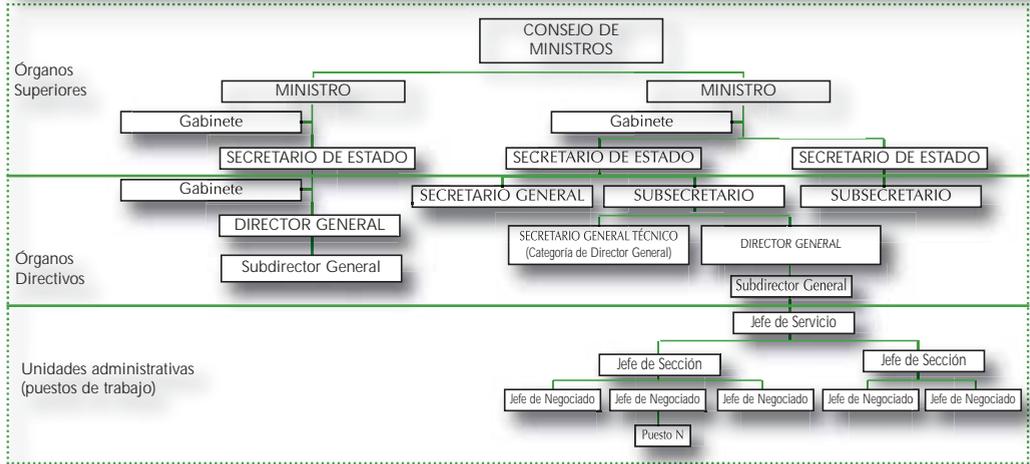
<sup>140</sup> El TS anuló el RD 993/2000 que modificaba la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia y Tecnología en el sentido de permitir el nombramiento de Director General en quien no ostente la condición de funcionario (STS de 21 de marzo de 2002, Sala 3ª, sec.3ª, rec. 1060/2000). La Sala entiende que la nueva regulación legal permite excluir que una determinada Dirección General sea servida por funcionario de carrera en virtud de las características específicas de las funciones atribuidas, no obstante debe considerarse nulo el acto impugnado al no incorporar una justificación razonable del uso de la excepción prevista.

<sup>141</sup> "Las Subdirecciones Generales, que se consideran actualmente como órganos directivos, son ocupadas por funcionarios aunque en su forma de ocupación (libre designación) también aparecen criterios políticos y de confianza personal. Las Subdirecciones Generales son los órganos básicos para la transformación de las políticas, objetivos y estrategias en realidades operativas". Xavier Ballart y Carles Ramió: *CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN*, (op. cit.), pág. 201.

La creación, modificación, refundición y supresión de **puestos de trabajo** se realizará a través de las relaciones de puestos de trabajo<sup>142</sup>.

La **relación de puestos de trabajo** se configura en el artículo 15 de la LMRFP, y se ratifica en los artículos 7 y 10 de la LOFAGE, como el instrumento mediante el cual se establecen los **puestos de trabajo** y las **unidades administrativas** que se integran en un determinado **órgano**<sup>143</sup>.

**Fig. 5 Organización de la Administración General del Estado**



Fuente: Elaboración propia

## b) La Administración de la Junta de Andalucía

El Parlamento Andaluz ha regulado de forma separada el Gobierno y la Administración en Andalucía mediante dos leyes:

- La Ley 6/2006, de 24 de octubre, del **Gobierno** de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- La Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la **Administración** de la Junta de Andalucía<sup>144</sup>.

<sup>142</sup> LMRFP, artículo 15.1.d).

<sup>143</sup> Véase Rafael Dios Durán, "La Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento", Revista de Estudios Locales (CUNAL), número 89, Marzo 2006.

<sup>144</sup> "El Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de organización y estructura de sus instituciones de autogobierno, al tiempo que determina que sea una ley del Parlamento andaluz la que regule el régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el estatuto de sus miembros.

Bajo la superior dirección del Consejo de Gobierno, las Consejerías y las Agencias administrativas se componen de **órganos y unidades administrativas**. Tendrán la consideración de **órganos las unidades administrativas a las que se atribuyan funciones que tengan efectos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo**<sup>145</sup>.

Las **unidades administrativas** son las estructuras funcionales básicas de preparación y gestión de los procedimientos en el ámbito funcional propio de las Consejerías y de las Agencias administrativas. Las **unidades administrativas** se crean, modifican y suprimen a través de la **relación de puestos de trabajo**<sup>146</sup>.

Los **órganos** que integran la estructura básica de la Administración de la Junta de Andalucía se clasifican en **superiores y directivos**. Es **órgano superior** la Consejería. Son **órganos directivos centrales** la Viceconsejería, Secretaría General, Secretaría General Técnica y Dirección General. Son **órganos directivos periféricos** la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía, así como la Delegación Provincial de la Consejería. Los demás órganos de la Administración de la Junta de Andalucía se encuentran bajo la dependencia o dirección de alguno de los órganos citados<sup>147</sup>.

El desarrollo estructural entre los **órganos directivos** y los **puestos de trabajo** se realiza en base a Subdirecciones Generales, Servicios, Secciones y Negociados. Se ha señalado la confusión entre los valores organizativos de naturaleza objetiva (estructura administrativa) y los valores de naturaleza subjetiva (carrera administrativa y aspiraciones personales de los funcionarios)<sup>148</sup>.

En ejercicio de las citadas previsiones estatutarias, el Parlamento de Andalucía aprobó la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, Ley que ha constituido durante casi un cuarto de siglo la norma fundamental reguladora del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía y uno de los pilares básicos del ordenamiento jurídico autonómico.

Los profundos y trascendentales cambios derivados del ejercicio de la potestad de autogobierno por las instituciones de Andalucía en desarrollo del Estado Autonómico reconocido por la Constitución Española, de la incorporación a la Unión Europea, de las innovaciones científicas y tecnológicas, han determinado una amplia transformación de la sociedad andaluza; transformación que exige la adecuación del ordenamiento jurídico a los nuevos tiempos y realidades.

Las circunstancias anteriormente expuestas aconsejan y hacen necesaria la reforma de la citada Ley 6/1983. Por otra parte, razones de coherencia con la concepción inveterada del poder político determinan optar, en esta ocasión, por una regulación separada del Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía". Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Exposición de motivos.

<sup>145</sup> Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, artículo 13.

<sup>146</sup> Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, artículo 14.

<sup>147</sup> Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, artículo 16.

<sup>148</sup> "La estructura administrativa es la *arena* donde se manifiestan toda clase de presiones derivadas de las ambiciones y objetivos profesionales, corporativos y personales de una buena parte de los funcionarios. Esta circunstancia nos permite hacer la hipótesis de que las unidades con mayor densidad estructural deben ser las más influyentes (poderosas) de la Administración que se analice y, a la inversa, las que tienen menor densidad de estructura las menos influyentes." Xavier Ballart y Carles Ramió: *CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN*, (op. cit.), pág. 255.

ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	
CARÁCTER	DENOMINACIÓN
Órgano superior	Consejería
Órganos directivos centrales	Viceconsejería Secretaría General Secretaría General Técnica Dirección General
Órganos directivos periféricos	Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía Delegación Provincial de la Consejería
Unidades administrativas (Puestos de trabajo)	Subdirecciones Generales Jefes de Servicio Jefes de Sección Jefes de Negociado

## 1. Creación, modificación y supresión de órganos

Los **órganos** de la Administración de la Junta de Andalucía se crean, modifican y suprimen por decreto del Consejo de Gobierno, sin perjuicio del régimen establecido para los órganos colegiados<sup>149</sup>.

Además de los requisitos determinados en la legislación básica estatal, la norma de creación del órgano deberá establecer<sup>150</sup>:

- A) Su denominación.
- B) En relación con la delimitación de sus funciones y competencias, las que asume, en su caso, de otros órganos y las que son de nueva atribución por no corresponder a ningún otro órgano.

En ningún caso se podrán crear nuevos **órganos** y **unidades administrativas** sin que en el expediente de su creación quede acreditado que sus funciones y atribuciones les corresponden como propias, por no coincidir con las de otros **órganos** o **unidades administrativas** existentes. En los supuestos en que concurra dicha coincidencia se deberá prever expresamente la supresión o disminución competencial del órgano o unidad administrativa afectados.

<sup>149</sup> Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, artículo 21.

<sup>150</sup> Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, artículo 22.

La aprobación de la norma de creación del órgano deberá ir precedida de la valoración de la repercusión económico-financiera de su ejecución, así como de los informes y demás documentación exigidos en la normativa de aplicación.

## 2. Funciones de los órganos

Corresponde a los **órganos superiores** la planificación y superior coordinación de la organización situada bajo su responsabilidad, y a los **órganos directivos** su ejecución y puesta en práctica, así como **la dirección inmediata** de los **órganos** y **unidades administrativas** que les están adscritos<sup>151</sup>.

Las personas titulares de las Consejerías desempeñan la jefatura superior de la Consejería y son superiores jerárquicos directos de las personas titulares de las Viceconsejerías. Los demás órganos directivos dependen de alguno de los anteriores y se ordenan jerárquicamente entre sí de la siguiente forma: Secretaría General, Secretaría General Técnica y Dirección General<sup>152</sup>.

Las personas titulares de las **Consejerías** ostentan su representación y ejercen la superior dirección, iniciativa, coordinación, inspección, evaluación y potestad reglamentaria en su ámbito funcional, correspondiéndoles la responsabilidad inherente a tales funciones<sup>153</sup>:

A las personas titulares de las **Viceconsejerías**, como superiores órganos directivos, sin perjuicio de las personas titulares de las Consejerías, les corresponde<sup>154</sup>:

- > La representación ordinaria de la Consejería después de su titular y la delegación general de este.
- > La suplencia de la persona titular de la Consejería en los asuntos propios de esta, sin perjuicio de las facultades de la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía a que se refiere la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>151</sup> Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, artículo 17.1.

<sup>152</sup> Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, artículo 25.

<sup>153</sup> Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, artículo 26.

<sup>154</sup> Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, artículo 27. La derogada Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, establecía en su artículo 41: "Los Viceconsejeros ejercen la jefatura superior de las Consejerías después del Consejero, correspondiéndoles la representación y delegación general del mismo. Asimismo, asumirán las funciones que la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y demás disposiciones vigentes atribuyen a los Subsecretarios y, además, aquellas específicas que el Consejero expresamente le delegue".

- > Formar parte de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.
- > La dirección, coordinación y control de los servicios comunes y los órganos que les sean dependientes.

Las personas titulares de las **Secretarías Generales** ejercen la dirección, coordinación y control de un sector homogéneo de actividad de la Consejería, susceptible de ser dirigido y gestionado diferenciadamente<sup>155</sup>.

Las personas titulares de las **Secretarías Generales Técnicas**, bajo la dependencia directa de la titular de la Viceconsejería, tendrán las competencias que sobre los **servicios comunes** de la Consejería les atribuya el decreto de estructura orgánica, específicamente en relación con la producción normativa, asistencia jurídica, recursos humanos, gestión financiera y patrimonial y gestión de medios materiales, servicios auxiliares y publicaciones<sup>156</sup>.

Las personas titulares de las **Secretarías Generales Técnicas** tendrán **rango de Director General**. Las personas titulares de las **Secretarías Generales Técnicas** ejercen sobre los órganos y unidades administrativas que les sean dependientes las facultades propias de las personas titulares de las **Direcciones Generales**.

Las personas titulares de las **Direcciones Generales** asumen **la gestión directa** de una o varias áreas funcionales homogéneas bajo la dirección y control inmediatos de la persona titular de la Consejería, de la Viceconsejería o de una **Secretaría General**<sup>157</sup>.

.....  
<sup>155</sup> Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, artículo 28.

<sup>156</sup> Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, artículo 29.

<sup>157</sup> Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, artículo 30.

## FUNCIONES DE LAS DIRECCIONES GENERALES

ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	JUNTA DE ANDALUCÍA
<p>a) Proponer los proyectos de su Dirección General para alcanzar los objetivos establecidos por el Ministro, <b>dirigir su ejecución y controlar su adecuado cumplimiento.</b></p> <p>b) Ejercer las competencias atribuidas a la Dirección General y las que le sean desconcentradas o delegadas.</p> <p>c) Proponer, en los restantes casos, al Ministro o al titular del órgano del que dependa, la resolución que estime procedente sobre los asuntos que afectan al órgano directivo.</p> <p>d) Impulsar y supervisar las actividades que forman parte de la gestión ordinaria del órgano directivo y velar por el buen funcionamiento de los órganos y unidades dependientes y del personal integrado en los mismos.</p> <p>e) Las demás atribuciones que le confieran las leyes y reglamentos.</p>	<p>a) Elaborar los planes, programas, estudios y propuestas relativos al ámbito de competencia de la Dirección General, con arreglo a los objetivos fijados para la misma, así como <b>dirigir su ejecución y controlar su cumplimiento.</b></p> <p>b) Ejercer las competencias atribuidas a la Dirección General y las que le sean desconcentradas o delegadas.</p> <p>c) Impulsar, coordinar y supervisar el buen funcionamiento de los órganos y unidades administrativas de la Dirección General, así como del personal integrado en ellas.</p> <p>d) Cualesquiera otras competencias que les atribuya la legislación vigente.</p>

### 3. Nombramiento de las personas titulares de los órganos

Las personas titulares de las **Consejerías** son nombradas de acuerdo con lo establecido en la normativa correspondiente<sup>158</sup>.

El nombramiento y separación de las personas titulares de **órganos directivos** se realizarán por decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería de la que dependa el órgano<sup>159</sup>.

En el nombramiento de los titulares de los órganos directivos de la Administración de la Junta de Andalucía cuya designación corresponda al Consejo de Gobierno se garantizará la **representación equilibrada de hombres y mujeres**. A estos efectos, se entiende por representación equilibrada aquella situación que garantice la presencia de mujeres y hombres al menos en un cuarenta por ciento<sup>160</sup>.

<sup>158</sup> Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, artículo 26.1.

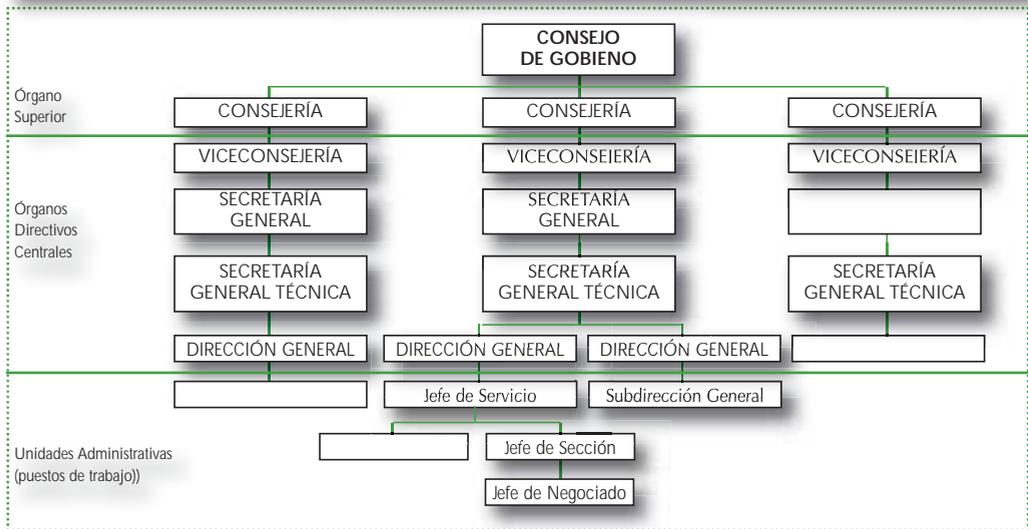
<sup>159</sup> Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, artículo 17.3.

<sup>160</sup> Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, artículo 18.

La Ley 9/2007 no exige que el nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos de la Administración de la Junta de Andalucía deba realizarse ni entre funcionarios de carrera, ni atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada. Se instaura un **modelo abierto** en la misma línea de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid<sup>161</sup>.

Las Subdirecciones Generales de la Administración General del Estado son órganos directivos que **no tienen la consideración de Alto Cargo**. En la Junta de Andalucía las Subdirecciones Generales no se incluyen entre los órganos directivos. En ambos casos, las personas titulares de **las Subdirecciones Generales** son nombradas entre **funcionarios de carrera** por el sistema de libre designación. Son el **nivel profesionalizado más alto de las dos Administraciones**.

**Fig. 6 Organización de la Administración de la Junta de Andalucía**



Fuente: Elaboración propia

<sup>161</sup> En el debate final del Proyecto de Ley el representante del Grupo Parlamentario Popular se refiere a esta regulación hablando de la carrera administrativa y la profesionalización de la Administración: “...podía haber fijado criterios de cobertura por funcionarios de carrera, logrando con ello una verdadera transparencia e independencia de la Administración andaluza, con garantías jurídicas y de equidad que ello lleva consigo para los ciudadanos”. DSPA 130/VII LEGISLATURA, Sevilla, 10 de octubre de 2007.

## c) Los Altos Cargos de las Administraciones Estatal y Autonómica

La Ley 25/1983, de 26 de diciembre, de incompatibilidades de Altos Cargos, para distinguir los **Altos Cargos** optó por su forma de provisión entre políticos o funcionarios. La Ley 9/1991, de 22 de marzo, restringió algo más el concepto. La Ley 12/1995, de 11 de mayo, derogaba las Leyes 25/1983 y 9/1991, estableciendo un *“numerus apertus”*. La Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los **Altos Cargos de la Administración General del Estado**, deroga expresamente la Ley 12/1995<sup>162</sup>.

La Ley 5/1984, de 23 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración Andaluza fue derogada por la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de **Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía** y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos. Las personas titulares de los órganos superiores y directivos, así como las personas titulares de las Presidencias, Direcciones o asimilados de las Agencias administrativas de la Administración de la Junta de Andalucía tienen la consideración de **Altos Cargos**<sup>163</sup>.

Quienes tengan la consideración de **Alto Cargo** no pueden participar en las Comisiones de Selección o en los Tribunales de pruebas selectivas<sup>164</sup>.

.....  
<sup>162</sup> “El objetivo de la Ley es establecer las obligaciones que incumben a los miembros del Gobierno y a los altos cargos de la Administración General del Estado para prevenir situaciones que puedan originar conflictos de intereses.

No se trata, pues, de una mera reproducción de las normas de incompatibilidades tal y como se han concebido hasta ahora, sino de constituir un nuevo régimen jurídico regulador de la actuación de los altos cargos en el que, perfeccionando el anterior de incompatibilidades, se introducen nuevas exigencias y cautelas que garanticen que no se van a producir situaciones que pongan en riesgo la objetividad, imparcialidad e independencia del alto cargo, sin perjuicio de la jerarquía administrativa”. Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, Preámbulo.

<sup>163</sup> Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, artículos 17.2 y 67.1.

<sup>164</sup> “Disposición adicional tercera. *Participación en Tribunales de pruebas selectivas*. La composición de los tribunales y órganos de selección se atenderán a lo establecido en el artículo 60 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. De conformidad con lo establecido en el mismo, no podrán formar parte de comisiones de selección o de los tribunales de pruebas selectivas para ingreso en cuerpos o escalas de funcionarios o en categorías de personal laboral, quienes tengan la consideración de alto cargo de acuerdo con lo establecido en la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.” Real Decreto 66/2008, de 25 de enero, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2008. BOE núm. 26, de 30 de enero de 2008, pág. 5461.

## ALTOS CARGOS

## Administración Junta de Andalucía Ley 3/2005

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. A los efectos de esta Ley, se consideran **altos cargos** el Presidente de la Junta de Andalucía, el Vicepresidente o Vicepresidentes, los Consejeros y **todos aquellos empleos de libre designación por el Consejo de Gobierno** que implican especial confianza o responsabilidad y, particularmente, los siguientes:
  - a) Los Viceconsejeros, Secretarios Generales, **Directores Generales y Secretarios Generales Técnicos** de las Consejerías y asimilados.
  - b) Los miembros del Gabinete de la Presidencia de la Junta de Andalucía.
  - c) Los Delegados del Gobierno de la Junta de Andalucía.
  - d) El Presidente, los Consejeros electivos que desempeñen sus funciones con carácter exclusivo y a tiempo completo y el Secretario General del Consejo Consultivo de Andalucía.
  - e) Los Presidentes, Consejeros Delegados y quienes ejerzan la función ejecutiva de máximo nivel de las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía, o de las sociedades mercantiles con participación directa de la Administración de la Junta de Andalucía o de sus Organismos Autónomos, superior al cincuenta por ciento, tanto si son nombrados por el Consejo de Gobierno o si son nombrados por los propios órganos de gobierno de dichas entidades y sociedades.
  - f) Los Delegados del Consejo de Gobierno en las entidades y sociedades aludidas en el párrafo anterior.
  - g) Los Presidentes, Directores y asimilados de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía.
  - h) Los Presidentes, Directores y quienes ejerzan la función ejecutiva de máximo nivel de las demás entidades de la Administración de la Junta de Andalucía, y de las fundaciones y consorcios con participación directa de la misma superior al cincuenta por ciento, tanto si son nombrados por el Consejo de Gobierno como si son nombrados por los propios órganos de gobierno de las mismas.
  - i) Los Delegados Provinciales de las Consejerías, Directores Provinciales de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía o asimilados.
  - j) **Cualquier cargo nombrado por Decreto o Acuerdo del Consejo de Gobierno con rango igual o superior a Director General.**
  - k) Los demás **altos cargos de libre designación** que sean calificados como tales en normas con rango de ley o reglamento.
2. A los efectos de la aplicación del régimen de declaración de actividades, bienes e intereses previsto en esta Ley, se consideran **otros cargos públicos**:
  - a) Los Consejeros electivos del Consejo Consultivo de Andalucía que desempeñen sus funciones sin exclusividad.
  - b) El Presidente del Consejo Económico y Social de Andalucía.
  - c) Los representantes de la Junta de Andalucía en las Cajas de Ahorro y demás entidades de carácter financiero, siempre que desempeñen funciones ejecutivas.

## Administración General del Estado Ley 5/2006

- a) Los miembros del Gobierno.
- b) Los Secretarios de Estado.
- c) Los Subsecretarios y asimilados; los Secretarios Generales; los Delegados del Gobierno en las comunidades autónomas, en Ceuta y Melilla; los Delegados del Gobierno en entidades de derecho público; y los jefes de misión diplomática permanente; así como los jefes de representación permanente ante organizaciones internacionales.
- d) Los **Directores Generales** de la Administración General del Estado y asimilados.
- e) El director general del Ente Público Radiotelevisión Española; los presidentes, los directores generales, los directores ejecutivos y asimilados en entidades de derecho público del sector público estatal vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado, cuyo nombramiento se efectúe por decisión del Consejo de Ministros o por sus propios órganos de gobierno y, en todo caso, los presidentes y directores con rango de director general de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.
- f) El presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia y los vocales del mismo.
- g) El presidente y los directores generales del Instituto de Crédito Oficial.
- h) Los presidentes y consejeros delegados de las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación estatal, o que sin llegar a ser mayoritaria, la posición de la Administración General del Estado sea dominante en el consejo de administración, cuando sean designados previo acuerdo del Consejo de Ministros o por sus propios órganos de gobierno.
- i) Los miembros de los Gabinetes de la Presidencia del Gobierno y de las Vicepresidencias nombrados por el Consejo de Ministros y los directores de los Gabinetes de los Ministros.
- j) Los presidentes, los directores y gerentes de las fundaciones públicas estatales siempre que perciban retribuciones por el desempeño de estos cargos, así como los titulares de aquellos otros órganos a los que sus Estatutos les atribuyan tal condición.
- k) El presidente y los vocales de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de la Comisión Nacional de Energía, el presidente, los consejeros y el Secretario General del Consejo de Seguridad Nuclear, así como el presidente y los miembros de los órganos rectores de cualquier otro organismo regulador y de supervisión.
- l) Los directores, directores ejecutivos, secretarios generales o equivalentes de los organismos reguladores y de supervisión.

Asimismo, **los titulares de cualquier otro puesto de trabajo** de la Administración General del Estado, cualquiera que sea su denominación, **cuyo nombramiento se efectúe por el Consejo de Ministros.**

## 1. Retribuciones de los Altos Cargos de la Administración General del Estado

Las cuantías de las retribuciones de los **Altos Cargos** se fijan en la **Ley de Presupuestos Generales del Estado**, para algunos sin derecho a pagas extraordinarias y referidas a doce mensualidades, sin perjuicio de la percepción de catorce mensualidades de la retribución por antigüedad que pudiera corresponderles de acuerdo con la normativa vigente. Así, para el año 2008:

Cargo	Euros
Presidente del Gobierno	91.982,40
Vicepresidente del Gobierno	86.454,36
Ministro del Gobierno	81.155,04
Presidente del Consejo de Estado	86.454,36
Presidente del Consejo Económico y Social	94.449,12

El régimen retributivo de los **Secretarios de Estado**, **Subsecretarios**, **Directores Generales** y asimilados es el establecido con carácter general para los funcionarios públicos en los apartados 2.a) y c), y 3.a), b) y c) del artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en relación con la disposición final cuarta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Las cuantías de sueldo y complemento de destino, referidas a doce mensualidades, y complemento específico anual, las fija la Ley de Presupuestos Generales del Estado<sup>165</sup>.

<sup>165</sup> Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 (LPGE), artículo 26, *Retribuciones de los Altos Cargos del Gobierno de la Nación, de sus Órganos consultivos y de la Administración General del Estado*.

Concepto	Secretario de Estado y asimilados – Euros	Subsecretario y asimilados – Euros	Director General y asimilados – Euros
Sueldo	13.621,32	13.621,32	13.621,32
Complemento de destino	23.462,04	18.769,68	15.015,96
Complemento específico	36.609,48	32.215,48	25.978,40

El **complemento específico** anual se percibirá en catorce pagas, de las que doce serán iguales y de percibo mensual y las dos restantes, que se percibirán en los meses de junio y diciembre, serán de dos tercios de la percibida mensualmente. Las **pagas extraordinarias** serán de una mensualidad del sueldo, trienios, en su caso, y complemento de destino.

Todos estos **Altos Cargos** mantendrán la **categoría** y **rango** que les corresponda de acuerdo con la normativa vigente, sin perjuicio de que el **complemento de productividad** que, en su caso, se asigne a los mismos por el titular del Departamento, dentro de los créditos asignados para tal fin, pueda ser diferente de acuerdo con lo previsto en la LPGE, y de la percepción, en catorce mensualidades, de la **retribución por antigüedad** que pudiera corresponderles de acuerdo con la normativa vigente.

Las retribuciones de los **Presidentes** de las Agencias estatales y de los **Presidentes** y **Vicepresidentes** de las entidades públicas empresariales y demás entes públicos y, en su caso, las de los **Directores Generales** y **Directores** de los citados organismos, **cuando les corresponda el ejercicio de las funciones ejecutivas de máximo nivel**, serán autorizadas por el Ministro de Economía y Hacienda a propuesta del titular del Departamento al que se encuentren adscritos.

## 2. Retribuciones de los Altos Cargos de la Junta de Andalucía

Las retribuciones de los **Altos Cargos** de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos durante muchos años han venido estableciéndose sin especificar cuantías, conforme a las siguientes equivalencias<sup>166</sup>:

.....

<sup>166</sup> Ley 7/1996, de 31 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1996, apartado Uno del artículo 15, BOJA 1 de agosto.

ALTOS CARGOS	
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	JUNTA DE ANDALUCÍA
Ministro	Presidente
Secretario de Estado	Consejero
Subsecretario	Viceconsejero y asimilados
Director general	Director general y asimilados

La cuantía de las retribuciones para el año 2008 de la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía se fijan en la **Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía**, sin derecho a pagas extraordinarias y referidas a doce mensualidades, sin perjuicio de la percepción de catorce mensualidades de la retribución por antigüedad que pudiera corresponderle de acuerdo con la normativa vigente:

	Euros
Presidencia de la Junta de Andalucía	81.155,04

Las retribuciones para el año 2008 de las personas titulares de las Consejerías, Viceconsejerías y asimilados, referidas a doce mensualidades, serán las siguientes:

	Euros
Consejerías y asimilados	70.031,89
Viceconsejerías y asimilados	61.384,93

Asimismo, tendrán derecho a la percepción, en junio y diciembre, de dos **pagas extraordinarias** y de la cantidad resultante de la aplicación de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 10.2 de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en función de lo establecido en los Presupuestos Generales del Estado para las retribuciones de los **Altos Cargos** de la Administración General del Estado, cada una por el siguiente importe global:

	Euros
Consejerías y asimilados	4.920,75
Viceconsejerías y asimilados	4.310,02

Los importes de las **pagas extraordinarias** se verán incrementados en la cuantía que, en concepto de **trienios**, pudieran tener reconocida.

El régimen retributivo de las personas titulares de las **Direcciones Generales** y asimilados y de las **Delegaciones Provinciales** y asimilados será el establecido con carácter general para los funcionarios públicos<sup>167</sup>.

Las cuantías de sueldo, complemento de destino, referido a doce mensualidades, y complemento específico anual, serán las siguientes<sup>168</sup>:

Concepto	Direcciones Generales y asimilados – Euros	Delegaciones Provinciales y asimilados – Euros
Sueldo	13.621,32	13.621,32
Complemento de destino	15.015,96	14.162,64
Complemento específico	25.978,40	15.377,88

El **complemento específico** anual se percibirá en catorce pagas, de las que doce serán iguales y de percibo mensual y las dos restantes, que se percibirán en los meses de junio y diciembre, serán de dos tercios de la percibida mensualmente.

Las **pagas extraordinarias** serán de una mensualidad de sueldo, trienios, en su caso, y complemento de destino.

Asimismo, las personas titulares de las **Direcciones Generales**, **Delegaciones Provinciales** y asimilados podrán percibir un **complemento de productividad**, en las cuantías que a las mismas se asignen, por la persona titular de cada Consejería, dentro de los créditos consignados.

Las retribuciones para el año 2008 de la persona titular de la Presidencia y de las Consejeras y Consejeros con dedicación exclusiva, del **Consejo Consultivo de Andalucía** se fijan en la siguiente cuantía, sin derecho a pagas extraordinarias y referidas a doce mensualidades:

<sup>167</sup> Apartados 2.a) y c) y 3.a), b) y c) del artículo 46 de la Ley 6/1985.

<sup>168</sup> Ley 24/2007, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008. Artículo 11. Retribuciones de los altos cargos. BOJA núm. 255, de 31 de diciembre de 2007.

	Euros
Presidencia	108.861,12
Consejeras y Consejeros electivos con dedicación exclusiva	99.305,40

La persona titular de la **Secretaría General** del Consejo Consultivo percibirá las retribuciones establecidas para las personas titulares de las **Direcciones Generales**.

Durante el año 2008, las retribuciones a percibir por la persona titular de la Presidencia del **Consejo Audiovisual de Andalucía** serán las establecidas para las personas titulares de las Consejerías. Asimismo, las retribuciones a percibir por las Consejeras y Consejeros, así como por la persona titular de la Secretaría General de dicho Consejo, serán las establecidas para las personas titulares de las Viceconsejerías.

Los **Altos Cargos** y asimilados tendrán derecho a la percepción de los **trienios** que pudieran tener reconocidos como personal funcionario o personal empleado al servicio de cualquier Administración Pública.

Las retribuciones de las personas titulares de la Presidencia, Vicepresidencia y, en su caso, de las **Direcciones Generales** o **Dirección-Gerencia** y asimilados cuando les corresponda el ejercicio de las funciones ejecutivas de máximo nivel, de las empresas de la Junta de Andalucía, consorcios, fundaciones y demás entidades a que se refieren los artículos 6 y 6 bis de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, serán autorizadas por la persona titular de la Consejería a que se encuentren adscritas, sin que en ningún caso puedan experimentar un incremento global superior al 2% respecto a las percibidas en el ejercicio 2007.

Quienes por razón del cargo o puesto formen parte de consejos de administración, ejecutivos, rectores o cualesquiera órganos colegiados de sociedades, entidades u organismos pertenecientes al sector público andaluz, no percibirán retribución alguna, salvo las que legalmente les correspondan por razón del servicio, por su asistencia a cualquiera de dichos órganos, en los términos del artículo 4.3 de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos.

Los responsables de los órganos unipersonales de gobierno de las entidades y sociedades correspondientes al sector público empresarial andaluz ceñirán sus **indemnizaciones**, por razón del servicio, a las mismas normas que rigen para los **Altos Cargos** de la Administración andaluza.

Las personas titulares de puestos que compongan equipo de dirección, según los organigramas de las respectivas entidades y sociedades, percibirán por los mismos conceptos las **indemnizaciones** fijadas en los convenios colectivos que resulten de aplicación y, en su defecto, las cantidades fijadas por la Junta de Andalucía para su personal de Administración general.

### 3. La indemnización por cese o extinción del contrato de los Altos Cargos

El escándalo de los denominados “*contratos blindados*” en el sector público provocó el **Acuerdo del Consejo de Ministros**, de 17 de diciembre de 1993, **por el que se dictaban instrucciones para uniformar y limitar la cuantía de las indemnizaciones por el cese o extinción del contrato de trabajo de *Altos Cargos* y *Directivos* en el Sector Público Estatal**. En virtud de este Acuerdo, los **contratos de Alta Dirección** que se suscriban en la Administración General del Estado, Organismos autónomos de ella dependientes y Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, no podrán incluir cláusula alguna que suponga, para los supuestos de extinción del contrato de trabajo por desistimiento del empresario, una indemnización superior a siete días de salario por año de servicio, con un máximo de seis mensualidades. La misma prevista en el reglamento regulador de los contratos de ***Alta Dirección***.

En los Entes y Entidades de Derecho público a que se refiere el artículo 6.1,b), y 5 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria:

- A) No se podrán llevar a cabo actos, pactos o contratos que tengan por objeto reconocer indemnizaciones o compensaciones económicas, cualquiera que sea su cuantía y naturaleza, por el cese en el cargo que ocupan los Presidentes, Vicepresidentes, Directores generales cuando les corresponda el ejercicio de funciones ejecutivas de máximo nivel y en general aquellos **puestos** de Entes y Entidades de Derecho público que estén **asimilados a la condición de *Alto Cargo***.
- B) En los contratos de trabajo que se celebren con el personal de ***Alta Dirección*** las cuantías que pueden pactarse para los supuestos de extinción por desistimiento del empresario, se limitarán como máximo a las indemnizaciones que en la fecha de extinción del contrato estén previstas respecto del despido improcedente en el artículo 56 de la Ley 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores, no pudiendo exceder en ningún caso de doce mensualidades.

La indemnización de los ***Altos Cargos*** en las Sociedades mercantiles sólo podrá ser la equivalente a la prevista en el Estatuto de los Trabajadores para los despidos improcedentes, y para el resto de su personal de ***Alta Dirección*** las cuantías máximas serán fijadas por sus propios órganos rectores, aunque en ningún caso podrán superar doce mensualidades.

DEL SAZ CORDERO destaca las dudas sobre el valor normativo de este “*Acuerdo del Consejo de Ministros*”<sup>169</sup>.

.....

<sup>169</sup> “Por otra parte, llama la atención que esta limitación se haya impuesto por un “acuerdo” cuyo valor jurídico está aún por determinar, pues ¿podría calificarse de Real decreto? ¿Tiene acaso un valor normativo equivalente o se trata de una simple recomendación sin carácter vinculante? Aunque reducido al sector público, el acuerdo en cuestión hay que entender modifica, de un lado, el Real Decreto 1.382/1985, que regula las rela-

Los **ex Altos Cargos de la Junta de Andalucía**, al cesar en el cargo, excepto los ex Presidentes, ex Vicepresidentes y ex Consejeros, tendrán derecho a una **asignación económica temporal** de una mensualidad de las retribuciones del cargo en que se cesa por cada año de ejercicio, con un mínimo de tres mensualidades y un máximo de doce. La solicitud del interesado se tramitará y resolverá por la Consejería en la que se hubiere ejercido el cargo<sup>170</sup>.

El derecho a esta asignación decaerá en el momento en que, dentro del período en que la perciba, se ocupase otro puesto de trabajo o se ejerciese una actividad retribuida en el sector privado o en la fecha en que adquiera efectos económicos el ingreso o reingreso a un puesto de trabajo en el sector público.

La asignación económica referida es incompatible con la percepción de retribuciones que pudieran corresponder a las personas que cesan, caso de ser designados de nuevo para alguno de los cargos de referencia, o **Altos Cargos** de otras Administraciones Públicas, así como con cualquier otra percepción o prestación económica a que tuvieran derecho como consecuencia del cese en los citados cargos.

#### 4. La consolidación para los Altos Cargos del valor del Complemento de Destino de Director General

La consideración como **Alto Cargo**, además de a efectos de incompatibilidades, es importante también a efectos retributivos. La Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, vino a recoger en su artículo 33.2 que *“Los funcionarios de carrera que, durante más de dos años continuados o tres con interrupción, desempeñen o hayan desempeñado a partir del 5 de julio de 1977, puestos en la Administración del Estado o de la Seguridad Social, comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, de incompatibilidades de Altos Cargos, exceptuados los puestos de Gabinete con categoría inferior a la de Director General, percibirán desde su reincorporación al servicio activo y mientras se mantengan en esta situación el complemento de destino correspondiente a su grado personal incrementado en la*

ciones de Alta Dirección pues limita la libertad de las partes a la hora de fijar la indemnización en caso de desistimiento del empresario; de otro, este acuerdo troca el carácter de norma mínima que revisten las indemnizaciones por despido en el Estatuto de los Trabajadores y la otorga el carácter de norma imperativa, lo que choca directamente con el papel que el Derecho laboral reconoce a la autonomía de la voluntad. Por aplicación del principio de jerarquía normativa el acuerdo debía, pues, haber revestido forma de Ley o en todo caso de Real Decreto. En vez de esto, se ha recurrido a la imprecisa fórmula del acuerdo de dudoso valor normativo pues ¿cuáles son las consecuencias del incumplimiento de este mandato? ¿Ha de considerarse nula la cláusula que, contra lo previsto en el acuerdo, prevea una indemnización reforzada en caso de desistimiento o despido?” Silvia del Saz Cordero, *CONTRATO LABORAL Y FUNCIÓN PÚBLICA. Del contrato laboral para trabajos manuales al contrato blindado de alta dirección*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 141.

<sup>170</sup> Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, artículo 24.

*cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos del Estado fije anualmente para los **Directores Generales** de la Administración del Estado*<sup>171</sup>.

El TC se ha pronunciado, en cuanto a este precepto, en varias ocasiones, pero señaladamente en dos de ellas, donde ha venido a precisar su contenido exacto y su ajuste al texto constitucional<sup>172</sup>.

El artículo 33.2 LPGE para 1991 no permite que los funcionarios que han sido **Altos Cargos** consoliden un determinado **grado personal**, sino que les reconoce **un incremento en el complemento de destino** correspondiente a su grado personal hasta igualarlo al que corresponda a los **Directores Generales**. El cargo de **Director General** ni forma parte de la carrera administrativa, ni es un **puesto de trabajo** clasificado en ninguno de los treinta niveles a que obliga el artículo 21 de la Ley 30/1984, **ni el complemento de destino que se señale para los Directores Generales indica nivel alguno en la carrera administrativa. Las Direcciones Generales son órganos directivos cuyos titulares tienen la consideración de Alto Cargo**<sup>173</sup>.

La Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, el 7 de abril de 2000, indica expresamente que el artículo 33.2 de la Ley 31/1990, tiene carácter básico según los pronunciamientos mantenidos por el Tribunal Supremo (STS 368/2000), y **declara de aplicación este precepto a un funcionario de Administración Local** que ha desempeñado un puesto de **Alto Cargo** en la Administración Autonómica<sup>174</sup>.

<sup>171</sup> "Finalmente, por lo que se refiere a la razonabilidad o no de la medida, siendo los principios de mérito y capacidad reglas de configuración legal según el art. 103.3 CE, no pueden llevarse hasta el extremo de impedir al legislador premiar o compensar desde el punto de vista retributivo al funcionario que ha sido alto cargo. En efecto, es doctrina constitucional (SSTC 215/1991, de 14 de noviembre, 293/1993, de 18 de octubre, 48/1998, de 2 de marzo, y 73/1998, de 31 de marzo, entre otras) que la interpretación sistemática de los arts. 23.2 y 103.3 CE implica que los requisitos o condiciones exigibles para el acceso a la función pública, o en este caso para el desarrollo de la carrera funcional, deben ser reconducibles a los principios de mérito y capacidad, y es claro que la condición de antiguo alto cargo puede ser legítimamente interpretado por el legislador como referible a dichos principios. En este sentido, valorar, a efectos de consolidar un determinado nivel retributivo en la función pública, el destino en cargos de especial relevancia y responsabilidad no es una decisión irrazonable (como afirma el órgano jurisdiccional proponente) ni arbitraria o carente de justificación sino que, por el contrario, entra dentro del margen de configuración política de que goza el legislador para conformar la carrera administrativa (y en este caso concreto el sistema retributivo de ciertos funcionarios)". STC 32/2000, BOE 54/2000, de 3 de marzo.

<sup>172</sup> STC 32/2000, de 3 de febrero, y STC 202/2003, de 17 de noviembre.

<sup>173</sup> Véase J. Meseguer Yebra: *RÉGIMEN DE CONFLICTOS DE INTERESES E INCOMPATIBILIDADES DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO Y ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN*, Editorial Bosch, Barcelona, 2007, págs. 168 y ss.

<sup>174</sup> "La doble relación que une o ha unido al funcionario que cesa como Alto Cargo con la Administración manifestada en la distinta configuración del régimen de incompatibilidades, de responsabilidad y de acceso al puesto según criterios de mérito y capacidad o según nombramiento político por el Gobierno, al diferenciar nítidamente a los dos grupos de funcionarios, es motivo suficiente para que el legislador establezca legítimamente un tratamiento retributivo desigual ante situaciones desiguales." STSJ Castilla-La Mancha, de 7 de abril de 2000.

Los **funcionarios** de carrera al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía que durante una legislatura completa hayan sido **Diputados** del Parlamento de Andalucía percibirán, desde su reincorporación al servicio activo, y mientras se mantengan en esta situación, el complemento correspondiente a su grado personal, incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma fije anualmente para el cargo de **Director General** de la Junta de Andalucía<sup>175</sup>.

Los **trabajadores** incluidos en el ámbito de aplicación del Convenio Colectivo para el personal de la Administración de la Junta de Andalucía, que, durante más de dos años continuados o tres con interrupción, desempeñen o hayan desempeñado a partir del día 28 de abril de 1978 puestos en la Administración de la Junta de Andalucía o en sus organismos autónomos, como **Alto Cargo**, exceptuados los puestos de Gabinete con categoría inferior a Director General, percibirán, desde su reincorporación al servicio activo, y mientras se mantengan en esta situación, el complemento correspondiente a su categoría profesional, incrementado en la cantidad que resulte de la diferencia entre el valor del complemento de destino que la Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma fije anualmente para el cargo que se hubiere desempeñado y la suma de las cuantías de los complementos de categoría profesional y de convenio colectivo, hasta igualarlo al complemento de destino que dicha Ley de Presupuesto fije para el cargo de **Director General** de la Junta de Andalucía<sup>176</sup>.

Lo mismo y con los mismos efectos se aplicará a aquellos **trabajadores** incluidos en el ámbito de aplicación del Convenio Colectivo para el personal de la Administración de la Junta de Andalucía que durante una legislatura completa hayan ostentado la condición de **Diputado** del Parlamento de Andalucía.

El mismo incremento experimentarán también los **funcionarios** de la Junta de Andalucía en idénticas circunstancias, por aplicación del artículo 19.4 de la Ley 3/1991, de 28 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1992. Este derecho será reconocido por quien ostente la titularidad de la Secretaría General para la Administración Pública.

El EBEP contiene un mandato expreso a las Administraciones Públicas de que velen para que no haya menoscabo en el derecho a la carrera profesional de **los funcionarios públicos que hayan sido nombrados Altos Cargos**. Como mínimo, *estos funcionarios recibirán el mismo tratamiento en la consolidación del grado y conjunto de complementos*

<sup>175</sup> Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, artículo 26.

<sup>176</sup> Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, artículo 27.

que el que se establezca para quienes hayan sido **Directores Generales** y otros cargos superiores de la correspondiente Administración Pública<sup>177</sup>.

Por lo tanto, para poder velar por el derecho a la carrera profesional de los funcionarios, lo primero es determinar si el cargo para el que han sido nombrados tiene o no la consideración de **Alto Cargo**. La titularidad de cualquier órgano directivo no es suficiente. Además es necesario que el cargo sea calificado expresamente como **Alto Cargo** en normas con rango de Ley o de Reglamento.

## d) El Estatuto de los Órganos del Gobierno de la Ciudad

En los Ayuntamientos en los que se aplique el Título X de la LRBRL son **órganos** superiores y directivos municipales los siguientes:

### A) Órganos superiores:

- a) El Alcalde.
- b) Los miembros de la Junta de Gobierno Local.

### B) Órganos directivos:

- a) Los Coordinadores Generales de cada Área o Concejalía.
- b) Los Directores Generales u órganos similares **que culminen la organización administrativa** dentro de cada una de las grandes Áreas o Concejalías.
- c) El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al Concejal–Secretario de la misma.
- d) El titular de la Asesoría Jurídica.
- e) El Secretario General del Pleno.
- f) El Interventor General Municipal.
- g) En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria.

<sup>177</sup> "Quienes se encuentren en situación de servicios especiales tendrán derecho, al menos, a reingresar al servicio activo en la misma localidad, en las condiciones y con las retribuciones correspondientes a la categoría, nivel o escalón de la carrera consolidados, de acuerdo con el sistema de carrera administrativa vigente en la Administración Pública a la que pertenezcan. Tendrán, asimismo, los derechos que cada Administración Pública pueda establecer en función del cargo que haya originado el pase a la mencionada situación. En este sentido, las Administraciones Públicas velarán para que no haya menoscabo en el derecho a la carrera profesional de los funcionarios públicos que hayan sido nombrados altos cargos, miembros del Poder Judicial o de otros órganos constitucionales o estatutarios o que hayan sido elegidos Alcaldes, retribuidos y con dedicación exclusiva, Presidentes de Diputaciones o de Cabildos o Consejos Insulares, Diputados o Senadores de las Cortes Generales y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Como mínimo, estos funcionarios recibirán el mismo tratamiento en la consolidación del grado y conjunto de complementos que el que se establezca para quienes hayan sido Directores Generales y otros cargos superiores de la correspondiente Administración Pública". EBEP, artículo 87.3.

Tendrán también la consideración de **órganos directivos**, los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales<sup>178</sup>.

ORGANIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN	
CARÁCTER	DENOMINACIÓN
Órganos superiores	El Alcalde Los miembros de la Junta de Gobierno Local
Órganos directivos	Los Coordinadores Generales. Los Directores Generales. El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al Concejal-Secretario de la misma. El titular de la Asesoría Jurídica. El Secretario General del Pleno. El Interventor General Municipal. En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria. Los titulares de los máximos órganos de dirección de los OO.AA. y EE.EE.
Unidades administrativas (Puestos de trabajo)	Jefes de Servicio Jefes de Sección Jefes de Negociado

Esta enumeración de **órganos** que contiene la LRBRL ha sido modificada por algunos Ayuntamientos en sus Reglamentos Orgánicos Municipales. Como ejemplo, el **Ayuntamiento de Cuenca** incluye entre sus órganos superiores a los Concejales con responsabilidades de Gobierno y a los Concejales Presidentes de los Distritos, y reduce los órganos directivos (no existen los Coordinadores Generales y limita el número de Directores Generales a cinco)<sup>179</sup>.

<sup>178</sup> LRBRL, artículo 130.

<sup>179</sup> Acuerdo del Ayuntamiento de Cuenca el día 8 de Mayo de 2007, aprobación inicial de la modificación de los artículos 124, 128, 133, 134 y Disposición Adicional Tercera del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Cuenca. Puede consultarse el texto íntegro en: <http://www.dipucuenca.es/bop/framesetactual.asp?opcion=/bop/boletines/2007/7/25/6.htm&opcion1=/bop/boletines/2007/7/25/index.pdf>

AYUNTAMIENTO DE CUENCA	
CARÁCTER	DENOMINACIÓN
Órganos superiores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Alcalde</li> <li>- Los miembros de la Junta de Gobierno Local</li> <li>- Los Concejales con responsabilidades de Gobierno.</li> <li>- Los Concejales Presidentes de los Distritos.</li> </ul>
Órganos directivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Secretario General del Pleno.</li> <li>- El Interventor General Municipal.</li> <li>- Los <b>Directores Generales</b>, cuyo número no excederá de cinco.</li> <li>- El Asesor Jurídico.</li> <li>- El Tesorero General.</li> <li>- Los titulares de los máximos órganos de dirección de los OO.AA. y EE.EE.</li> </ul>

## 1. Creación de los órganos directivos voluntarios

Corresponde al Pleno del Ayuntamiento *la determinación de los niveles esenciales de la organización municipal*<sup>180</sup>.

La LRBRL señala expresamente tres niveles esenciales de la organización municipal:

- > **Las grandes Áreas de gobierno.**
- > **Los Coordinadores Generales, dependientes directamente de los miembros de la Junta de Gobierno Local.**
- > **Las Direcciones Generales u órganos similares que culminen la organización administrativa.**

<sup>180</sup> LRBRL, artículo 123.1.

En el Anteproyecto de "*Ley Básica de medidas para la racionalización y modernización de la Administración Local*" (que después sería la Ley 57/2003), figuraba la siguiente redacción:

- "La determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, entendiéndose por tales las grandes Áreas de gobierno; los Secretarios 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".

El Ayuntamiento puede establecer los **niveles esenciales** de la organización y no concretar **cuántos** órganos directivos existirán, pero sí las **características** genéricas y funciones comunes de los mismos. Así lo ha hecho el Ayuntamiento de Málaga<sup>181</sup>.

El Ayuntamiento, al regular sus órganos directivos, puede:

- Permitir que, en atención a las características específicas de algunos órganos directivos y en base a las funciones que se les atribuyen, sus titulares no reúnan la condición de funcionario, delegando en la Junta de Gobierno su concreción caso por caso (Málaga)<sup>182</sup>.

<sup>181</sup> "PRIMERO.– Niveles esenciales.

La organización del Ayuntamiento de Málaga se estructura conforme a los siguientes niveles esenciales y criterios:

Iº. 1.– Las Áreas de Gobierno, las cuales constituyen los niveles esenciales de la organización municipal y comprenden, cada una de ellas, uno o varios sectores funcionalmente homogéneos de la actividad administrativa municipal, pudiendo depender de las mismas otras Áreas a las que corresponderá la dirección de un sector concreto de la actividad administrativa de responsabilidad de aquéllas.

Iº. 2.– Corresponde al Alcalde, mediante Decreto, determinar el número, denominación, estructura, agrupación y atribuciones de las Áreas de Gobierno, así como, la creación de Áreas específicas para el desarrollo de proyectos concretos o para la gestión de asuntos determinados, y las interrelaciones entre las mismas.

IIº.– El Alcalde podrá proponer a la Junta de Gobierno Local el nombramiento de Coordinadores Generales, los cuales, en tanto que directivos del Área de Gobierno, actuarán bajo la dependencia directa de cualquier miembro de la Junta de Gobierno o Concejal en quien se delegue dicho área les corresponderán las funciones de coordinación de las distintas Direcciones Generales u órganos asimilados que integren el Área de Gobierno.

Asimismo, ejercerán las siguientes funciones:

- a) La elaboración de proyectos de disposiciones, acuerdos y convenios respecto de las materias de su ámbito de funciones.
- b) La elaboración, seguimiento y control del presupuesto anual que se les asigne.
- c) La evaluación de los servicios de su competencia.
- d) Las demás funciones que les puedan encomendar o delegar el Alcalde o la Junta de Gobierno.

IIIº. 1.– Los Directores Generales quienes serán los titulares de los órganos directivos que culminan la organización administrativa dentro de cada una de las Áreas de Gobierno y actuarán bajo la dependencia directa de cualquier miembro de la Junta de Gobierno o Concejal, o, en su caso, de un Coordinador General, desempeñando funciones de dirección y gestión de los ámbitos de competencias integrados en las Áreas de las que dependan.

IIIº. 2.– Con carácter general, corresponden a los Directores Generales en sus respectivos ámbitos de responsabilidad, las siguientes funciones:

- a) La dirección y gestión de los servicios de su competencia, así como, la dirección y coordinación de las unidades orgánicas adscritas a la misma, cuya jefatura inmediata ostentan, bajo la dependencia del miembro de la Junta de Gobierno, o Concejal, Delegado o, en su caso, del Coordinador General, al que se adscriban.
- b) Las que éstos, o los demás órganos municipales, les encomienden o deleguen.

IIIº. 3.– En función de la complejidad del Área de Gobierno, podrán nombrarse más de un Director General para el desarrollo de las funciones directivas respecto a los distintos ámbitos de competencias que la misma pudiere comprender."

Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Málaga, el día 28 de junio de 2007, para la determinación de los niveles esenciales de la organización municipal. Puede consultarse íntegramente en <http://www.ayto-malaga.es/Ayuntamiento.html>.

<sup>182</sup> "Para la provisión de los Coordinadores Generales, se podrá excepcionar la condición de funcionario de carrera o laboral de las Administraciones Públicas, en los casos en que así se estime por parte de la Junta de Gobierno Local; en este supuesto, no podrá excepcionarse la condición de titulado superior y el ejercicio en el sector privado por periodo de, al menos, cinco años; y ello en consideración a las cualidades de idoneidad y responsabilidad que se residencian en las funciones de alta dirección de los Coordinadores Generales.

En el caso de los Directores Generales, en general, no cabrá la excepción de la condición de funcionario de carrera o laboral de las Administraciones Públicas, con titulación superior". Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Granada, el día 26 de Junio de 2007.

- Excepcionar el requisito de ostentar la condición de funcionario sólo para las personas titulares de determinados órganos concretos (Córdoba)<sup>183</sup>.
- Remitir al Decreto de estructura del Área, en cuyo caso será el Alcalde quien fije las características específicas de cada órgano directivo concreto, y, en consecuencia, si su titular tiene que ser funcionario (Bilbao, Toledo y otros)<sup>184</sup>.

El acuerdo tiene carácter de **“reglamento de naturaleza orgánica”**, por lo que el procedimiento para su aprobación será el previsto en el artículo 49 LRBRL, con la mayoría prevista en el artículo 47.2.f) LRBRL, y se publicará y entrará en vigor de acuerdo con lo que dispone el artículo 70 LRBRL<sup>185</sup>:

Aprobación inicial por el Pleno, acuerdo que debe adoptarse por mayoría absoluta.

Información pública y audiencia a los interesados, por el plazo mínimo de 30 días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

.....

<sup>183</sup> “De acuerdo con lo previsto en el artículo 130.3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local en la redacción dada por la Ley 57/2003, quienes ostenten los puestos de Coordinador General y Director General del Gabinete de Alcaldía, en atención a sus especiales características, se excepciona el requisito de ostentar la condición de funcionario prevista en dicho artículo”. Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Córdoba el día 20 de enero de 2005. B.O.P. de Córdoba, núm. 13, de 25 de enero de 2005.

<sup>184</sup> “... salvo que el Decreto de estructura del Área correspondiente prevea que, en atención a las características específicas del puesto directivo, su titular no reúna la condición de funcionario” Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Toledo. B.O.P. de Toledo, núm. 25, de 1 de febrero de 2006.

“... salvo que la resolución sobre estructura del Área correspondiente prevea que, en atención a las características específicas del puesto directivo, su titular no reúna la condición de personal funcionario”. Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Bilbao.

<sup>185</sup> “Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el Boletín Oficial de la provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Las Administraciones públicas con competencias urbanísticas deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial”. LRBRL, artículo 70.2.

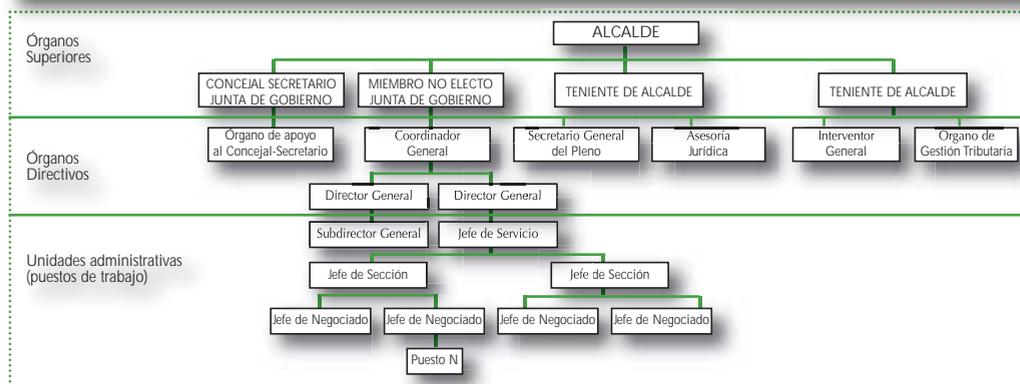
Se publicará íntegramente en el Boletín Oficial de la Provincia y entrará en vigor una vez haya transcurrido el plazo establecido en el artículo 65.2 LRBRL, sin que exista impugnación<sup>186</sup>.

La creación de los órganos directivos debe cumplir, al menos, con los requisitos del artículo 11 de la LRJPAC:

- Determinación de su **forma de integración** en la Administración Pública de que se trate y su **dependencia jerárquica**.
- Delimitación de sus **funciones** y competencias.
- Dotación de los **créditos** necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.

El Alcalde además, puede establecer en el Decreto de organización **otros órganos** (Subdirecciones Generales o similares) que constituirán los **niveles complementarios inferiores** a los tres niveles esenciales<sup>187</sup>.

Fig. 7 Organización de la Administración en los Municipios de gran población



Fuente: Elaboración propia

<sup>186</sup> "1. Cuando la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de las respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto en el plazo máximo de un mes.

2. El requerimiento deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada. Se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo." LRBRL, artículo 65.

<sup>187</sup> "CUARTO.- Niveles organizativos complementarios. Los niveles complementarios inferiores a los indicados en el Acuerdo Primero serán establecidos por el Alcalde, en virtud de las competencias que a este órgano se le atribuyen legalmente." Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Málaga, el día 28 de junio de 2007, para la determinación de los niveles esenciales de la organización municipal.

## 2. Funciones de los órganos directivos municipales

Los **Coordinadores Generales** tendrán las siguientes **funciones** genéricas:

- a) La coordinación de las distintas Direcciones Generales u órganos similares integrados en la misma Área de gobierno.
- b) La gestión de los **servicios comunes** del Área de Gobierno u otras funciones análogas.
- c) Las que decida delegarles el Alcalde o la Junta de Gobierno Local.

La gestión de los **servicios comunes** que la LRBRL atribuye a los **Coordinadores Generales**, tanto en la Administración General del Estado como en la Administración de la Junta de Andalucía, corresponde a las personas titulares de las **Secretarías Generales Técnicas**, quienes tendrán **rango de Director General**. El Ayuntamiento de Madrid ha ido más lejos y, directamente, el **Coordinador General** a quien corresponda la gestión de los **servicios comunes** de cada Área de Gobierno se denomina **Secretario General Técnico**<sup>188</sup>.

**Las Direcciones Generales** no tienen atribuidas funciones en la LRBRL, por lo que el Alcalde, al determinar las que vayan a existir, debe definir estos órganos y dotarlos de funciones concretas ya que **son los órganos encargados de dirigir la ejecución de las políticas públicas locales y controlar su cumplimiento**<sup>189</sup>.

El resto de los órganos directivos que la LRBRL contempla (el órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al Concejal-Secretario de la misma, la asesoría jurídica, el Secretario General del Pleno, el Interventor General Municipal o el órgano de gestión tributaria) tienen, en su mayoría, muy definidas sus funciones, bien en la legislación sectorial o bien en la normativa de aplicación a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

<sup>188</sup> Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid, art. 46. Boletín del Ayuntamiento de Madrid, 29 de julio de 2004. Puede consultarse íntegramente en [www.munimadrid.es](http://www.munimadrid.es).

<sup>189</sup> La Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, en sesión celebrada el 18 de junio de 2007, acordó delegar **competencias específicas** en los órganos superiores y directivos de las Áreas de Gobierno y de los Distritos. En concreto, delega en los **Directores Generales** la autorización y disposición de gastos y el reconocimiento y liquidación de obligaciones que se imputen a los programas presupuestarios que les correspondan, cuyo importe no supere los 60.000 euros, y en los **Coordinadores Generales** la autorización y disposición de gastos y el reconocimiento y liquidación de obligaciones de los programas presupuestarios correspondientes a las Direcciones Generales dependientes de los mismos, cuyo importe sea superior a 60.000 euros y no supere los 120.000 euros. **También delega**, con los mismos límites, **las contrataciones de toda clase**. Por Decreto de 18 de junio de 2007 del Alcalde por el que se delegan competencias en los titulares de los órganos superiores y de los órganos directivos de las Áreas de Gobierno y de los Distritos, se delega la Ordenación de Pagos en la Dirección General de Política Financiera y Sector Público y en los **Gerentes de Distrito** la facultad de ordenar la expedición y otorgar el visto bueno de las certificaciones relativas a los órganos del Distrito y, en particular, visar las certificaciones que se expidan en relación con el Padrón de Habitantes. BOAM núm. 5.761, de 21 de junio de 2007.

### 3. Nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos

El nombramiento y el cese de los titulares de los órganos directivos de la Administración municipal corresponden a la Junta de Gobierno Local, sin perjuicio de lo dispuesto para los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional (el EBEP introduce nueva denominación: “*funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal*”).

- El nombramiento de los **Coordinadores Generales** y de los **Directores Generales** deberá efectuarse entre funcionarios de carrera 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 el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente<sup>190</sup>.
- El Pleno, al determinar los niveles esenciales de la organización municipal, puede permitir que, **en atención a las características específicas del puesto directivo**, su titular no reúna la condición de funcionario.
- En el caso de que el titular no tenga que reunir la condición de funcionario 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<sup>191</sup>.

<sup>190</sup> LRBRL, artículo 130.3.

La enmienda 172 (PP) añade en el Congreso a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional; la 226 (PSOE) motiva el cambio de “Secretarios Generales” por “Secretarios de Área” “*para evitar confusión con los Secretarios de las Corporaciones*”; la 235 y la 240 (PSOE) “Secretarios Generales de cada Área o Concejalía”; y la enmienda 241 introduce la excepción, igual que en la LOFAGE, a la exigencia de la condición de funcionario para el nombramiento. En el Senado pasan a ser “los Coordinadores Generales de cada Área o Concejalía”. BOCG. 18-09-2003.

<sup>191</sup> “SEGUNDO.- Nombramiento de los órganos directivos.

1. Los Coordinadores Generales y los Directores Generales, así como los demás órganos directivos, serán nombrados y cesados por la Junta de Gobierno, a propuesta del Alcalde. Sin perjuicio de ello, y cuando concurren razones de urgencia, el Alcalde, podrá acordar el cese de los mismos que deberá ser ratificado por la Junta de Gobierno en la primera sesión que ésta celebre.

2. De conformidad con lo previsto en el artículo 130.3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, el nombramiento de los Coordinadores Generales y los Directores Generales deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o funcionarios de Administración local con habilitación estatal, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, salvo que, en atención a las características específicas del puesto directivo, su titular no reúna la condición de funcionario. En este último 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.

En cualquier caso, estarán reservados a funcionarios los nombramientos que se efectúen de personal directivo que ejerza funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales de este Ayuntamiento.”

Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Málaga, en sesión celebrada por el Pleno Municipal el día 28 de junio de 2007, para la determinación de los niveles esenciales de la organización municipal.

- El artículo 130.3 LRBRL se refiere sólo al nombramiento de los **Coordinadores Generales** y de los **Directores Generales**. No menciona a las personas titulares de los **“niveles complementarios inferiores”** quienes, entendemos, habrán de ser funcionarios de carrera con los requisitos que se establezcan en la Relación de Puestos de Trabajo.
- El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al Concejal–Secretario de la misma será nombrado **entre funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional**<sup>192</sup>.
- El titular de la **asesoría jurídica** será nombrado y separado por la Junta de Gobierno Local, entre personas que tengan la condición de funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional, o bien funcionario 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, y estén en posesión del título de Licenciado en Derecho.
- El **Secretario General del Pleno** será nombrado por el Presidente entre funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.
- El **Interventor General Municipal** será nombrado entre funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.
- Para el nombramiento del titular del **órgano de gestión tributaria** no se especifica en la Ley requisito alguno.
- El titular del **máximo órgano de dirección** de los organismos autónomos locales y de las entidades públicas empresariales locales 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.

<sup>192</sup> La enmienda núm. 138, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ–PNV), pretendía la eliminación de la frase “cuyo titular será nombrado entre funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional”, al entender que el proyecto limitaba innecesariamente la facultad del Alcalde para “establecer la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva” (artículo 124.4 k). En la justificación de la enmienda se afirma que *“ninguna razón exige que el titular del órgano de apoyo haya de ser inexorablemente un funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional. La Corporación ya tiene su Secretario (artículo 122.3 y 5) que interviene tanto en Pleno como en Comisiones y que desempeña las funciones reservadas a esta categoría de funcionarios”*.

La enmienda núm. 232, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, proponía que la Junta de Gobierno Local estuviera asistida por el Secretario General del Ayuntamiento porque *“Las funciones de asistencia a la Junta de Gobierno Local deben quedar encomendadas a los Secretarios Generales de los Ayuntamientos. Son funciones públicas típicas de funcionario que al mismo tiempo el proyecto resta a aquéllos que tradicionalmente las tienen atribuidas por Ley. No se considera necesario ni justificado que se atribuya a un Concejal la fe pública municipal”*.

A los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional que **estén desempeñando puestos de trabajo a ellos reservados** en los municipios y cabildos insulares incluidos en el ámbito de aplicación del Título X y en la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se les aplicarán las siguientes normas<sup>193</sup>:

- a) El Secretario del Ayuntamiento pasará a desempeñar **el puesto** de Secretario General del Pleno.
- b) El Interventor del Ayuntamiento pasará a desempeñar **el puesto** de Interventor General Municipal.
- c) El Tesorero del Ayuntamiento pasará a desempeñar **el puesto** de titular del **órgano** que tenga encomendadas las funciones de Tesorería<sup>194</sup>.

Los restantes funcionarios de Administración local con habilitación nacional que estuvieran desempeñando, en su caso, **otros puestos con funciones reservadas en el mismo Ayuntamiento**, permanecerán en los mismos, sin perjuicio de las adaptaciones orgánicas necesarias y de que la provisión de **los nuevos puestos reservados** a habilitados nacionales pueda efectuarse por la Corporación mediante el nombramiento de éstos o de otros funcionarios con habilitación nacional, conforme a lo establecido en la Disposición adicional octava de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

#### 4. La toma de posesión de los cargos

Los titulares de los **órganos directivos**, tanto si son funcionarios como si no lo son, tienen que formular **declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo**, con información de las sociedades por ellas participadas y de las liquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades, ya que el régimen previsto en el artículo 75.7 de la LRBRL es de aplicación a todo el **personal directivo local** por remisión de la Disposición adicional Decimoquinta LRBRL, introducida por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. Tales declaraciones, efectuadas en los modelos aprobados por los Plenos respectivos, se llevarán a cabo **antes de la toma de posesión**<sup>195</sup>.

<sup>193</sup> Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, Disposición Transitoria Quinta. Funcionarios de Administración local con habilitación nacional que vengán desempeñando puestos de trabajo en los municipios incluidos en el ámbito de aplicación del Título X y en los Cabildos insulares regulados en la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

<sup>194</sup> El titular de la función recaudatoria tendría carácter de órgano directivo sólo si se hace uso de la habilitación prevista en el apartado 1 del art. 135 LRBRL y se crea el órgano de gestión tributaria. En caso contrario no se incluye entre los órganos directivos.

<sup>195</sup> Disposición adicional Decimoquinta LRBRL, introducida por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

En el acto de toma de posesión del cargo, quien haya de dar posesión formulará al designado la siguiente pregunta: *¿Juráis o prometéis por vuestra conciencia y honor cumplir fielmente las obligaciones del cargo... Con lealtad al Rey, guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado?*. Esta pregunta será contestada con una simple afirmativa<sup>196</sup>.

## 5. Las situaciones administrativas de las personas titulares de los órganos municipales

La Ley de Modernización modificó el artículo 29.2 de la Ley 30/1984, estableciendo dos situaciones administrativas diferentes para los **funcionarios** titulares de **órganos directivos**:

- Los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, cuando desempeñasen puestos reservados a ellos, quedaban en la situación de **servicio activo**.
- El resto de los funcionarios públicos, cuando desempeñasen responsabilidades de **órganos superiores y directivos** municipales, y cuando desempeñaran responsabilidades de **miembros de los órganos** locales para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, quedaban en la situación de **servicios especiales**.

El EBEP no ha mantenido la excepción, por lo que, a falta de la legislación de desarrollo, **todos los funcionarios** que desempeñen responsabilidades de órganos superiores y directivos municipales o responsabilidades de miembros de los órganos locales para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, deben ser declarados en la situación de **servicios especiales**.

Entendemos que las previsiones del artículo 87 del EBEP sólo son aplicables a los **funcionarios de carrera**, no a los funcionarios interinos, ni al personal laboral o al personal eventual. Las situaciones preexistentes, dado que el EBEP deroga los preceptos de la Ley 30/1984 referidos a **situaciones administrativas**, continuarán rigiéndose por la actual normativa si no se opone al EBEP<sup>197</sup>.

El tiempo que los **funcionarios** permanezcan en la situación de **servicios especiales** computa para la consolidación del **grado personal**<sup>198</sup>.

<sup>196</sup> Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, por el que se establece la formula de juramento en cargos y funciones públicas.

<sup>197</sup> "Las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos, en tanto no se opongan al EBEP, se mantendrán en vigor en cada Administración Pública hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo". EBEP, Disposición Final Cuarta.

<sup>198</sup> "El tiempo de permanencia en la situación de servicios especiales será computado, a efectos de consolidación del grado personal, como prestado en el último puesto desempeñado en la situación de servicio activo o en el que posteriormente se hubiera obtenido por concurso." LMRFP, art. 21.2.c).

La Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, dispone<sup>199</sup>:

Sigue vigente la regulación de las situaciones administrativas contenida en la Ley 30/1984 y en el Real Decreto 365/1995, con los siguientes cambios:

**a) Servicios especiales (artículo 87):** Se añaden los siguientes supuestos:

Cuando sean designados miembros de los órganos de gobierno de las Ciudades de Ceuta y Melilla, de las Instituciones de la UE o de las Organizaciones Internacionales o sean nombrados altos cargos de las citadas Administraciones Públicas o Instituciones (letra a).

Cuando sean nombrados para el desempeño de puestos o cargos en organismos públicos o entidades, dependientes o vinculados a las Administraciones Públicas que, de conformidad con lo establezca la respectiva Administración Pública, estén asimilados en su rango administrativo a altos cargos (letra c).

Cuando se desempeñen cargos electivos retribuidos y de dedicación exclusiva en las Asambleas de las Ciudades de Ceuta y Melilla y en las Entidades Locales, cuando se desempeñen responsabilidades de órganos superiores y directivos municipales y cuando se desempeñen responsabilidades de miembros de los órganos locales para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones económico-administrativas (letra f).

(...)

Los efectos de la situación de servicios especiales siguen siendo los previstos en el artículo 29 de la Ley 30/1984 y sus normas de desarrollo.

El criterio mantenido tanto por la Dirección General de Cooperación Local, como por la Dirección General de Función Pública, es que ***“en materia de situaciones administrativas continúa en vigor la normativa estatal o autonómica, en tanto no se oponga a lo dispuesto en el EBEP”***.

<sup>199</sup> BOE núm. 150, de 23 junio de 2007, pág. 27178 y ss.

SERVICIOS ESPECIALES	
LEY 30/1984 Art. 29. Situaciones de los funcionarios	EBEP Artículo 87. Servicios especiales
<p>2. <i>Servicios especiales.</i> <i>Los funcionarios públicos pasarán a la situación de servicios especiales:</i></p> <p>c. <i>Cuando sean nombrados miembros del Gobierno o de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas o <b>altos cargos</b> de los mismos <b>que no deban ser provistos necesariamente por funcionarios públicos.</b></i></p> <p>h. <i>Cuando se desempeñen cargos electivos retribuidos y de dedicación exclusiva en las entidades locales, cuando se desempeñen responsabilidades de <b>órganos superiores y directivos municipales</b>, y cuando se desempeñen responsabilidades de miembros de los órganos locales para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, <b>excepto 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.</b> (Párrafo modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre).</i></p> <p>i) <i>Cuando presten servicio en los Gabinetes de la Presidencia del Gobierno, de los Ministros y de los Secretarios de Estado y no opten por permanecer en la situación de servicio activo en su Administración de origen.</i></p> <p>m) <i>Cuando sean nombrados Subsecretarios, Secretarios Generales Técnicos o <b>Directores Generales.</b> (Apartado añadido por Ley 6/1997, de 14 de abril).</i></p>	<p>1. Los funcionarios de carrera serán declarados en situación de servicios especiales:</p> <p>a) Cuando sean designados miembros del Gobierno o de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, miembros de las Instituciones de la Unión Europea o de las Organizaciones Internacionales, o sean nombrados <b>altos cargos</b> de las citadas Administraciones Públicas o Instituciones.</p> <p>c) Cuando sean nombrados para el desempeño de <b>puestos o cargos</b> en organismos públicos o entidades, dependientes o vinculados a las Administraciones Públicas que, de conformidad con lo establezca la respectiva Administración Pública, estén asimilados en su rango administrativo a <b>altos cargos.</b></p> <p>f) Cuando se desempeñen cargos electivos retribuidos y de dedicación exclusiva en las Asambleas de las Ciudades de Ceuta y Melilla y en las Entidades Locales, cuando se desempeñen responsabilidades de <b>órganos superiores y directivos municipales</b> y cuando se desempeñen responsabilidades de miembros de los órganos locales para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.</p> <p>i) Cuando sean designados como <b>personal eventual</b> por ocupar puestos de trabajo con funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento político y no opten por permanecer en la situación de servicio activo.</p>

## 6. Las retribuciones de los órganos municipales

Las Leyes de Presupuestos, tanto la estatal como la andaluza, utilizan la expresión “**retribuciones de los Altos Cargos**” al fijar las retribuciones de sus órganos respectivos.

Los créditos para las retribuciones de los órganos municipales (sean necesarios o complementarios, obligatorios o voluntarios, superiores o directivos), figuran en el estado de gastos del Presupuesto. La estructura presupuestaria local vigente contiene un Artículo 10, “**Altos Cargos**”, que comprende a su vez el Concepto 100, “**Retribuciones Básicas y otras remuneraciones de Altos Cargos**”.

Pero los estados de gastos de los presupuestos de las entidades locales correspondientes al ejercicio 2010 y siguientes se clasificarán por **programas**, por **categorías económicas** y, opcionalmente, por **unidades orgánicas**. Los créditos se ordenarán según su finalidad y los objetivos que con ellos se proponga conseguir, con arreglo a la clasificación por **áreas de gasto**, **políticas de gasto** y **grupos de programas**. El nuevo Artículo 10 se denominará “**Órganos de gobierno y personal directivo**”<sup>200</sup>.

Surgen nuevos interrogantes:

1. ¿Los derechos, deberes e incompatibilidades de las personas titulares de los órganos del **Gobierno de la Ciudad** serán iguales o diferentes a los de los **Altos Cargos** de otras Administraciones?
2. ¿Dónde empieza el **nivel directivo profesional** en la organización administrativa municipal?

La LRBRL dispone que corresponde al Pleno del Ayuntamiento 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<sup>201</sup>.

<sup>200</sup> Artículo 10. *Órganos de gobierno y personal directivo*.

Comprende los siguientes conceptos retributivos de los miembros de los órganos de gobierno, así como el personal directivo:

- Concepto 100. Retribuciones básicas y otras remuneraciones de los miembros de los órganos de gobierno.
- Concepto 101. Retribuciones básicas y otras remuneraciones del personal directivo.

Los conceptos anteriores comprenden todas las remuneraciones que se satisfagan a los miembros de los órganos de gobierno y directivos por cualquier concepto.

Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales (BOE núm. 297, de 10 de diciembre de 2008).

<sup>201</sup> LRBRL, art. 123.1, n).

## 6.1. Ayuntamiento de Madrid

El Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento Pleno, en sesión ordinaria celebrada el día 23 de julio de 2004, establece las retribuciones del Alcalde, de los miembros del Pleno, de los Consejeros Delegados de Gobierno, de los titulares de los **órganos directivos**, Gerentes y Consejeros de empresas municipales<sup>202</sup>.

Las retribuciones del Alcalde de Madrid serán las que por todos los conceptos, incluido el complemento de productividad, corresponda al cargo de Secretario de Estado. Las retribuciones de los demás miembros del Pleno quedarán referenciadas al sueldo del Alcalde disminuyendo su cuantía en determinados porcentajes. Los Consejeros Delegados de Gobierno tendrán los mismos derechos retributivos y prestaciones sociales que los Concejales de Gobierno.

Los **Concejales** sin responsabilidades de gestión pública tendrán las mismas retribuciones que los **Subdirectores Generales** del Ayuntamiento de Madrid<sup>203</sup>.

Las retribuciones de las personas titulares de los órganos directivos se calculan de acuerdo con el mismo criterio, referenciadas al sueldo del Alcalde, aplicando los porcentajes de disminución correspondientes.

Las retribuciones de los Gerentes y Consejeros de las empresas municipales no podrán ser superiores, por todos los conceptos, a las de los Concejales Presidentes de Distritos.

Los miembros del Pleno, los Consejeros Delegados de Gobierno y los titulares de los órganos directivos tienen derecho a la percepción de catorce mensualidades de la retribución por **antigüedad** que tengan reconocida como funcionarios y personal al servicio del Estado y de las demás Administraciones públicas, con independencia de su situación de actividad o jubilación en su Administración de procedencia.

Los titulares de los órganos directivos tienen derecho a las **prestaciones sociales** reconocidas a los funcionarios del Ayuntamiento de Madrid, en los términos y condiciones establecidas en los correspondientes acuerdos sobre condiciones de trabajo aplicables a los mismos.

.....  
<sup>202</sup> Boletín del Ayuntamiento de Madrid, núm. 5.623, de 28 de octubre de 2004.

<sup>203</sup> Los puestos de Subdirectores Generales son los anteriores *Directores de Servicios*, cuyo cambio de denominación se fundamenta en la disposición transitoria quinta del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid.

## AYUNTAMIENTO DE MADRID

### RETRIBUCIONES TITULARES ÓRGANOS SUPERIORES Y DIRECTIVOS

Retribuciones del Alcalde, de los miembros del Pleno y de los Consejeros Delegados de Gobierno	Alcalde	Secretario de Estado
	Vicealcalde	- 4 por 100
	Concejales de Gobierno y Portavoces de los grupos políticos	- 8 por 100
	Concejales de Coordinación, Concejales Delegados y Concejales Presidentes de Distrito	- 10 por 100
Retribuciones de los titulares de los <b>órganos directivos</b> , gerentes y consejeros de empresas municipales	<b>Coordinadores Generales</b> , Secretarios Generales Técnicos, Secretario General del Pleno, Interventor General	- 12 por 100
	<b>Directores Generales</b> u órganos asimilados, titular de la Asesoría Jurídica, Gerentes de Distritos, Gerentes de Organismos públicos, titular de la Oficina del Secretario de la Junta de Gobierno, y los demás que tengan el carácter de directivo	- 16 por 100

## 6.2. Ayuntamiento de Barcelona

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA			
RETRIBUCIONES TITULARES ÓRGANOS SUPERIORES			
<i>Órganos superiores</i>	<i>Sueldo 2006</i>	<i>Gastos de representación</i>	<i>Total</i>
Alcalde	80.679 €	36.719 €	117.398 €
Tenientes de Alcalde, presidentes de comisión, Concejal portavoz del gobierno y jefes de grupo municipal	entre 68.231 € y 77.764 €	entre 27.049 € y 27.636 €	entre 95.280 € y 105.400 €
Concejales de gobierno	60.921 €	25.084 €	86.005 €
Concejales de oposición (con dedicación exclusiva)	32.472 €	23.528 €	56.000 €
(sin dedicación exclusiva) grado 2 grado 1 Concejal de Pleno	22.292 € 33.000 €	20.878 €	entre 20.878 € y 33.000 €

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA	
RETRIBUCIONES ALTOS CARGOS	
<i>Altos cargos</i>	<i>Sueldo 2006</i>
Gerente municipal, gerentes de sector y asimilados	entre 82.712 € y 133.643 €
Gerentes de empresas municipales	entre 78.387 € y 129.737 €
Gerentes de institutos municipales	entre 62.100 € y 114.444 €
Directores	entre 72.000 € y 89.474 €
Gerentes de distrito	entre 75.000 € y 80.000 €
Directores de servicios y asimilados	entre 46.020 € y 79.420 €
Asesores (funcionarios de empleo)	entre 22.087 € y 55.467 €

### 6.3. Ayuntamiento de Granada

El Ayuntamiento Pleno de Granada, en sesión extraordinaria celebrada el día 26 de Junio de 2007, estableció las retribuciones de todos los órganos municipales<sup>204</sup>.

AYUNTAMIENTO DE GRANADA		
RETRIBUCIONES CORPORATIVOS		
Retribuciones del Alcalde y de los miembros del Pleno en régimen de dedicación exclusiva	Alcalde	65.977,00
	Tenientes de Alcalde	58.011,00
	Corporativos	52.517,00

Las retribuciones de los **órganos directivos** municipales y de los Organismos Autónomos tendrán la misma estructura que para los funcionarios públicos establece la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

El **Complemento de Productividad**, las **Gratificaciones** y las **Ayudas Sociales**, para todos ellos, se aplicará la misma normativa que rige para los funcionarios del Ayuntamiento de Granada, con exclusión de cualquier otra retribución que pudiera ser adoptada en el seno de los Organismos Autónomos.

Las **indemnizaciones por razón de servicio** se atenderán a lo dispuesto por la Base 34 de las de Ejecución del Presupuesto General.

<sup>204</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Granada núm. 189, de 01/10/2007. Puede consultarse el texto íntegro del acuerdo en la siguiente dirección: <http://www.granada.org>.

AYUNTAMIENTO DE GRANADA			
RETRIBUCIONES ÓRGANOS DIRECTIVOS			
	Grupo	Complemento de Destino Nivel	Complemento Especifico Euros anuales 2007
Secretario/a General Interventor/a General	A	30	36.087,37
Vicesecretario/a General, Tit. de la asesoría jurídica, Viceinterventor/a General, Tesorero/a Municipal y Asesor de la Alcaldía.	A	30	36.087,37
Coordinadores Generales	A	30	26.728,35
Directores Generales	A	29	21.440,30
Gerente de la Gerencia de Urbanismo y Obras Municipales	A	30	36.087,37
Gerentes del Instituto Municipal de Rehabilitación, Instituto Municipal de Formación y Empleo y de la Agencia Municipal Tributaria	A	30	26.728,35
Miembros del Tribunal Económico-Administrativo Municipal	A	29	21.440,30

#### 6.4. Ayuntamiento de Málaga

El Ayuntamiento de Málaga, en sesión celebrada por el Pleno Municipal el día 28 de junio de 2007, adoptó acuerdo para la determinación de los niveles esenciales de la organización municipal en el que también se fijaron las retribuciones de los órganos directivos, sin determinar cuantías, estableciendo que *“las retribuciones de los Coordinadores Generales, los Directores Generales y órganos asimilados tendrán como límite superior el máximo establecido para los funcionarios de nivel 30”*<sup>205</sup>.

#### 6.5. Ayuntamiento de Sevilla

El Ayuntamiento de Sevilla aprobó en 2007 las retribuciones de sus **órganos directivos** tomando como referencia las que venía percibiendo el **personal eventual**<sup>206</sup>:

- Las retribuciones de los **Coordinadores Generales** serán las que venían percibiendo a 15 de junio de 2007 el personal eventual denominado Director, incrementadas en un uno por ciento.

<sup>205</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Málaga, Puede consultarse íntegramente en <http://www.ayto-malaga.es/Ayuntamiento.html>.

<sup>206</sup> Acuerdo Ayuntamiento Pleno de 29 de junio de 2007. Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla, número 165, de 18 de julio.

- Las retribuciones de los **Directores Generales** serán las que venían percibiendo a 15 de junio de 2007 el personal eventual denominado Director.

No obstante, el Ayuntamiento Pleno, en sesión celebrada el día 16 de mayo de 2008, adoptó los siguientes acuerdos<sup>207</sup>:

“Primero.– Abonar la cantidad establecida como nivel 30 de complemento de destino en la Ley de Presupuestos Generales del Estado a los **funcionarios de carrera** que ocupen puestos de **Coordinadores y Directores Generales** de este Ayuntamiento en virtud de acuerdo de Junta de Gobierno de 10 de julio de 2007, desde el 1 de enero de 2008.

Segundo.– Mantener el régimen de ayudas sociales que venían disfrutando los **funcionarios de carrera** del Ayuntamiento de Sevilla que estén o sean nombrados **personal directivo** de esta Corporación desde su nombramiento.”

## 7. Las incompatibilidades de los órganos municipales

La LRBRL, modificada por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, establece que **los titulares de los órganos directivos** quedan sometidos 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 cuanto a las limitaciones al ejercicio de actividades privadas, **tendrán la consideración de personal directivo los titulares de los órganos** que ejerzan funciones de gestión o ejecución superior. Los términos recuerdan lo establecido en el RD 1382/1985 para el personal de **Alta Dirección**<sup>208</sup>.

<sup>207</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla, número 189, de 14 de agosto de 2008.

<sup>208</sup> «7. Los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos.

Formularán asimismo declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las liquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades.

Tales declaraciones, efectuadas en los modelos aprobados por los plenos respectivos, se llevarán a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así cuando se modifiquen las circunstancias de hecho.

Las declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal.

Tales declaraciones se inscribirán en los siguientes Registros de intereses, que tendrán carácter público:

a) La declaración sobre causas de posible incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, se inscribirá en el Registro de Actividades constituido en cada Entidad local.  
b) La declaración sobre bienes y derechos patrimoniales se inscribirá en el Registro de Bienes Patrimoniales de cada Entidad local, en los términos que establezca su respectivo Estatuto.

...//...»

«8. Durante los dos años siguientes a la finalización de su mandato, a los representantes locales a que se refiere el apartado primero de este artículo que hayan ostentado responsabilidades ejecutivas en las diferentes áreas

Real Decreto 1.382/1985	LRBRL (Modificada por Ley 8/2007, de suelo)
<p>Se considera <b>personal de alta dirección</b> a aquellos trabajadores que ejercitan poderes inherentes a la titularidad jurídica de la empresa y relativos a los objetivos generales de la misma, con autonomía y plena responsabilidad, sólo limitadas por los criterios e instrucciones directas emanadas de la persona o de los órganos superiores de gobierno y administración de la entidad que respectivamente ocupe aquella titularidad.</p>	<p>A estos efectos, tendrán la consideración de <b>personal directivo</b> los titulares de <b>órganos</b> que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.</p>

en que se organice el gobierno local, les serán de aplicación en el ámbito territorial de su competencia las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

A estos efectos, los Ayuntamientos podrán contemplar una compensación económica durante ese periodo para aquellos que, como consecuencia del régimen de incompatibilidades, no puedan desempeñar su actividad profesional, ni perciban retribuciones económicas por otras actividades.» LRBRL, modificación del artículo 75.7 e inclusión de un nuevo apartado 8, en virtud de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

Entre las modificaciones introducidas por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, se encuentra la inclusión de una nueva Disposición adicional Decimoquinta en la citada Ley 7/1985, *«Régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes de los Directivos locales y otro personal al servicio de las Entidades locales»*<sup>209</sup>.

Es cada día más necesario un **Estatuto de los Altos Cargos del Gobierno de la Ciudad**, que establezca, al menos, igual que en la Administración General del Estado y en la Administración de la Junta de Andalucía, el régimen jurídico básico de los órganos directivos municipales que deben tener, a todos los efectos, la consideración de alto cargo:

1. Denominación.
2. Procedimiento para su creación y créditos para su puesta en marcha.
3. Funciones y competencias que asumen.
4. Requisitos necesarios para el nombramiento y excepciones tasadas.
5. Situaciones administrativas de los funcionarios o del personal laboral.
6. Retribuciones y prestaciones sociales.
7. Indemnizaciones por cese o extinción del contrato
8. Consolidación del importe anual para las Direcciones Generales.
9. Régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes.
10. Limitaciones al ejercicio de actividades privadas tras el cese.

<sup>209</sup> «1. Los titulares de los órganos directivos quedan sometidos 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.

No obstante, les serán de aplicación las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, en los términos en que establece el artículo 75.8 de esta Ley.

A estos efectos, tendrán la consideración de personal directivo los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.

2. El régimen previsto en el artículo 75.7 de esta Ley será de aplicación al personal directivo local y a los funcionarios de las Corporaciones Locales con habilitación de carácter estatal que, conforme a lo previsto en el artículo 5.2 de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, desempeñen en las Entidades locales puestos que hayan sido provistos mediante libre designación en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman.» LRBRL, Disposición adicional decimoquinta, introducida por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. Se mantiene en los mismos términos por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo.

ESTRUCTURA DE LAS GRANDES ADMINISTRACIONES			
NIVEL	LOFAGE	ANDALUCÍA	MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN
Órganos superiores	Ministros Secretarios de Estado	Consejería	Alcalde Miembros de la JGL
Órganos directivos	Subsecretarios Secretarios Generales Secretarios Grles. Técnicos <b>Directores Generales</b> Subdirecciones Generales	Viceconsejería Secretaría General Secretaría Gral. Técnica <b>Dirección General</b>	Coordinadores Generales <b>Directores Generales</b> El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al Concejal-Secretario de la misma. El titular de la asesoría jurídica. El Secretario general del Pleno. El Interventor general municipal. En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria. Los titulares de los máximos órganos de dirección de los OO.AA. y EE.EE.
Niveles inferiores	Los órganos de <b>nivel inferior a Subdirección General</b> se crean, modifican y suprimen por orden del Ministro respectivo, previa aprobación del Ministro de Administraciones Públicas (LOFAGE, art. 10.2).	Subdirección General	El Alcalde establece la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva y establece <b>niveles complementarios inferiores</b> (LRBRL, arts. 124.4.k) y 123.1.c).
Puestos de trabajo	Las <b>unidades</b> que no tengan la consideración de órganos se crean, modifican y suprimen a través de la RPT (LOFAGE, art. 10.3)	Jefe de Servicio Jefe de Sección Jefe de Negociado	Jefe de Servicio Jefe de Sección Jefe de Negociado

conclusiones





# Conclusiones

La primera conclusión que cabe extraer de este estudio es que la cuestión de **la función directiva profesional** constituye una preocupación común en toda la UE vinculada a **los procesos de modernización administrativa**. La forma de Gobierno local y el modelo de empleo público local condicionan tanto **la organización del Gobierno de la Ciudad** como **la dirección de la Administración municipal** en nuestros Ayuntamientos.

- > Los **cambios en la realidad social** están provocando cambios en la relación Estado y Sociedad. La reestructuración del **Estado del Bienestar** se plantea desde tres ámbitos: el político, el decisional y el de gestión. Surgen el Estado de Bienestar Pluralista, el Gobierno multinivel y la crisis de la representación política. Las reformas del modelo de Estado puestas en marcha en los países de la UE tienen como elemento común **la modernización de las Administraciones Públicas**.
  - La **gestión de las políticas públicas** es la alternativa a la vía de la legitimación simbólica en que ha derivado la representación política clásica.
  - La **participación ciudadana** se consolida como el requisito necesario para la solución eficaz de los problemas.
  - La **Nueva Gestión Pública** pretende descargar al Estado de maquinaria de intervención en base al **principio de eficacia social**.
    - A cada **modelo de Estado** corresponde un determinado **modelo organizativo de Administración Pública**.
- > La defensa de la gestión pública y el estudio de la práctica cotidiana origina el discurso que conocemos como la **Gestión Pública Estratégica**, siendo sus objetivos la **innovación en la gestión** y la **creación del máximo valor público**.
  - El control social, los objetivos explícitos y la subordinación al entorno son los pilares de los enfoques estratégicos.

- El **análisis** y la **evaluación** sustituyen al mercado y suministran la información sobre el éxito o el fracaso de las **políticas públicas**.
- Los procesos de modernización concluyen en la necesidad de superar un **modelo burocrático** de Administración, lo que se traduce en diferentes propuestas de reforma administrativa en los tres pilares fundamentales: el procedimiento administrativo, la organización administrativa y el empleo público.
- > Los diferentes diseños institucionales responden a una lógica o un objetivo estratégico específico del **Gobierno de la Ciudad**: el crecimiento económico, la canalización de las demandas políticas hacia otros niveles de Gobierno o la provisión de servicios de bienestar.
  - Cada modelo supone una *“infraestructura de gobernanza local”*.
  - Los Gobiernos municipales actúan en diferentes *“contextos de negociación”*.
  - El estudio de la sociedad política local debe situarse en **un contexto multi-nivel**.
- > La gestión eficaz de las políticas públicas locales requiere **una nueva concepción del Gobierno de la Ciudad**, tanto como generador de riqueza y empleo, como proveedor de servicios de calidad.
  - Los retos para cualquier **Ciudad** de la UE son los mismos: incrementar su prosperidad económica y capacidad competitiva, reducir el desempleo y la exclusión social, a la vez que proteger y mejorar el medio ambiente urbano.
  - Los primeros Ayuntamientos democráticos españoles dan lugar a unos *“Gobiernos gerenciales”*, en los que los partidos políticos se sitúan en el centro de la actividad local. La modernización municipal surge como *“partidificación gerencialista”*.
  - Hay que redefinir el papel del **Gobierno de la Ciudad**.
  - La **planificación estratégica** es el instrumento fundamental en manos del **Gobierno de la Ciudad**, tanto para la concertación social como para lograr un desarrollo económico equilibrado y sostenible.
  - Un nuevo **modelo de Ciudad** debe promover la igualdad real entre mujeres y hombres.
  - La **perspectiva de género** debe ser integrada transversalmente en todos los sectores de definición de políticas y de gestión del **Gobierno de la Ciudad**.

- > La evolución de **la forma de gobierno municipal**, entre el *“presidencialismo”* del Alcalde y el *“asamblearismo”* del Ayuntamiento Pleno, se ha caracterizado desde la primera Constitución española de 1812 por una regulación orgánica **común** y un **régimen especial** para las grandes ciudades.
  - El Estatuto Municipal de 1924 establecía que algunos Ayuntamientos, aprobando su **Carta Municipal**, podían implantar la forma de **Gobierno por Comisión** o bien la de **Gobierno por Gerente**.
  - Las **Leyes especiales** de Madrid y Barcelona de los años 60 crean los **Delegados de Servicios** como órganos de auxilio directo al Alcalde.
  - Tanto la CE de 1978, como el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, atribuyen el **gobierno** y la **administración** del municipio al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales.
  - El ámbito local ha dejado de ser *“Administración”* y ha pasado a ser **Gobierno**:
    - Hace falta una nueva organización y un nuevo modelo de funcionamiento.
- > Las escasas previsiones constitucionales y la doctrina del Tribunal Constitucional que las ha interpretado han conformado **el modelo español de Gobierno local**.
  - El **régimen bifronte** supone que la organización del Gobierno municipal sea determinada por la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas.
  - El modelo necesita una nueva definición de la autonomía local, partiendo de otra lectura de la CE: de *“el derecho a intervenir en cuantos afecten directamente al círculo de sus intereses”*, tenemos que avanzar a **“el derecho y la capacidad efectiva a ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad”**.
    - Desde diferentes ámbitos se reclaman nuevos modelos organizativos.
- > **La organización del Gobierno de la Ciudad** es la condición necesaria para conseguir **la modernización de la Administración municipal**.
  - La organización del Equipo de Gobierno determina diferentes diseños organizativos.
  - La **gerencialización** aplicada a la forma de gestión de los servicios públicos ha hecho emerger, en algunos casos, ciertas formas de gestión profesional.
  - Las reformas deben abarcar tanto el modelo de dirección política como la definición de responsabilidades directivas.

- > Una nueva relación entre **Derecho Administrativo** y **Gestión Pública Estratégica** es imprescindible para incorporar los conocimientos de la gestión privada manteniendo los valores de la gestión pública a un **Gobierno de la Ciudad** que se ve obligado a gestionar desde los **problemas concretos** de cada Municipio y no en base a las **genéricas competencias** que la legislación de régimen local le atribuye.
  - Si bien “no se cambia la Administración por Decreto”, tampoco es posible cambiar al margen del Derecho. Es necesaria la **“institucionalización”** de los cambios.
  - Hay que elaborar un **“Management”** específico de las Administraciones Públicas.
- > Las Administraciones Públicas de la UE sitúan a **los ciudadanos** en un lugar central y a **los empleados públicos** como verdaderos protagonistas del proceso de renovación o cambio. Para ejecutar esta tarea renovadora se introducen los principios de **incentivación, desagregación, competencia y calidad**, a los que se unen las herramientas de autoevaluación y los planes de mejora de la gestión.
  - El instrumento del cambio es el **modelo europeo de gestión de calidad**, porque se basa en la importancia de las personas, en el éxito de las organizaciones y en el gusto por el trabajo bien hecho como **“leitmotiv”** de mejora: trabajar con datos y hechos rigurosamente analizados, evaluados y ponderados.
  - La traslación de este modelo a las Administraciones Públicas parte de que la **Nueva Gestión Pública** arranca también de un impulso **ético** como justificación de la **modernización**: la cultura global de servicio público que supera el mero cumplimiento de las normas. Es pues, característico del modelo un componente **ético**, es decir, la **gestión de calidad** como marco filosófico de referencia para las organizaciones y una clara orientación práctica hacia la obtención de mejores resultados.
  - La **calidad** de los servicios que prestan los Ayuntamientos depende necesariamente de las **competencias** y la **financiación**.
- > Las medidas legislativas de 1999 derivadas del **Pacto Local** estatal afectaron fundamentalmente a la distribución de competencias entre los **órganos** del Ayuntamiento: se excluye de las **“medidas de desarrollo del Gobierno local”** cualquier mención a la **Gestión** operativa.
  - Los Ayuntamientos tienen que poder definir por sí mismos las estructuras administrativas internas, de acuerdo con la **Carta Europea de la Autonomía Local**.
  - Para lograr mayor transparencia, calidad y eficiencia en la gestión de servicios y políticas públicas **es necesaria una estructura organizativa diferente**.

- > A nivel autonómico tampoco se ha avanzado.
  - El nuevo Estatuto Andaluz sólo contempla la **transferencia y delegación** de competencias en los Ayuntamientos con la necesaria suficiencia financiera para poder desarrollarlas.
  - Queda en el ámbito de la Junta de Andalucía la **planificación y control** de las mismas.
- > La **Ley de Modernización** confunde los **órganos administrativos** y las **unidades administrativas**.
  - El modelo de **órganos directivos** es excluyente y resulta incompatible con la posibilidad de nombrar **personal eventual directivo** en los Ayuntamientos donde se aplique el Título X de la LRBRL.
- > Un **régimen especial** para Madrid y Barcelona se vuelve a instaurar, como en la tapa anterior a la CE.
  - La **Carta Municipal de Barcelona** distingue entre los **órganos** y los **cargos directivos**.
    - La división entre el **gobierno municipal** (órganos que “hacen” las políticas públicas) y la **administración ejecutiva municipal** (cargos que “gestionan” esas políticas), se completa con un nada pacífico **“tercer espacio”**, configurado por el **“personal eventual de alta dirección”**.
  - La **Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid** diferencia los **órganos superiores** del Ayuntamiento de la **Administración municipal**.
    - El Reglamento Orgánico del Gobierno y la Administración del Ayuntamiento de Madrid crea sus propios órganos directivos: los Coordinadores Generales, los Secretarios Generales Técnicos y los Directores Generales.
- > El proyecto conocido de **Ley Básica del Gobierno y la Administración Local** no resuelve los problemas planteados, restringe aún más la delegación entre órganos y crea diferencias entre los municipios según se trate de los servicios obligatorios o de la organización municipal.
  - Los **servicios municipales obligatorios** que deben prestar los municipios se clasifican en cuatro categorías: para todos los municipios, los de más de 5.000 habitantes, los de más de 20.000 habitantes y los de más de 50.000 habitantes.

- La **organización municipal** difiere según se trate de municipios hasta 5.000 habitantes, para los de 5.001 a 75.000 habitantes y, la tercera posibilidad los municipios de más de 75.000 habitantes o que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma.
- > La **organización de las Administraciones Públicas** se traduce en una estructura administrativa y se representa mediante **organigramas** que reflejan gráficamente los **órganos**, las **unidades administrativas** y los **puestos de trabajo**.
  - Tienen la consideración de **órganos** las unidades administrativas a las que se atribuyan funciones que tengan efectos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo.
  - La Administración del Estado se organiza en base a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas. Sus **órganos** se dividen en **superiores** y **directivos**.
  - Los **Subdirectores Generales** son los responsables inmediatos de la ejecución y la gestión ordinaria, **son los órganos básicos para la transformación de las políticas públicas en realidades operativas**.
  - La Administración de la Junta de Andalucía se organiza en Consejerías y Agencias administrativas que están integradas por órganos y unidades administrativas. Es **órgano superior** la Consejería, son **órganos directivos centrales** la Viceconsejería, la Secretaría General, la Secretaría General Técnica y la **Dirección General**, y son órganos directivos periféricos la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía y la Delegación Provincial de la Consejería.
- > La confusión entre **órganos** y **puestos de trabajo** deriva en confusión entre **Alto Cargo** y **personal directivo profesional**, debido a una actitud desorientada del legislador, que ha dado origen a mucha legislación sobre incompatibilidades y a los denominados "**contratos blindados**".
  - Las **Direcciones Generales** son **órganos directivos** cuyos titulares tienen la consideración de **Alto Cargo** pero ni forman parte de la carrera administrativa, ni se encuentran clasificados en ningún nivel.
  - El complemento de destino que se asigne a las Direcciones Generales en la Ley de Presupuestos no indica nivel alguno en la carrera administrativa.

- **Sólo los funcionarios públicos que hayan sido nombrados Altos Cargos** de las Administraciones Públicas recibirán el mismo tratamiento en la consolidación del grado y conjunto de complementos que el que se establezca para quienes hayan sido **Directores Generales**.
- > El **Gobierno de la Ciudad** en los municipios en que se aplica el Título X de la LRRL también se organiza en **órganos superiores** y **órganos directivos**.
- Las **Direcciones Generales** u órganos similares culminan la organización administrativa.
  - Las **retribuciones** de las personas titulares de todos los órganos del **Gobierno de la Ciudad** le corresponde establecerlas al Pleno del Ayuntamiento.
  - Todos los funcionarios que desempeñen responsabilidades en los **órganos** municipales quedan en la situación de **servicios especiales**.
  - El tiempo de permanencia en la situación de servicios especiales será computado, a efectos de consolidación del **grado personal**, como prestado en el último **puesto de trabajo** desempeñado en la situación de servicio activo o en el que posteriormente se hubiera obtenido por concurso.
  - A nivel local se continúa y profundiza en la confusión entre órgano y puesto de trabajo, llegándose a seleccionar todos los **órganos directivos** de algunos Ayuntamientos por el procedimiento de **libre designación** establecido en el EBEP para el **personal directivo profesional**.
  - Es imprescindible un **Estatuto de los Altos Cargos del Gobierno de la Ciudad**.

LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN EL GOBIERNO DE LA CIUDAD		
RÉGIMEN JURÍDICO	ÓRGANOS DIRECTIVOS	PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL
<i>Creación</i>	Pleno del Ayuntamiento: Determina los niveles esenciales de la organización municipal	
	Alcalde: Determina el número de cada uno de tales órganos	Alcalde: Establece niveles complementarios inferiores
<i>Selección</i>	Junta de Gobierno: Nombramiento y cese de las personas titulares de los órganos directivos de la Administración municipal	Junta de Gobierno: RPT
<i>Funciones</i>	Dirigir la ejecución de las políticas públicas locales y controlar su cumplimiento	Desarrollar funciones directivas profesionales: la ejecución y evaluación de las políticas públicas
<i>Toma de posesión</i>	Declarac. causas incompatibilidad Declarac. Bienes y sociedades Juramento o promesa	Juramento o promesa
<i>Situaciones administrativas</i>	Servicios especiales	Servicio activo
<i>Responsabilidad</i>	Política	El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.
<i>Negociación colectiva</i>	No existe	La relación de empleo del personal directivo <b>no</b> es objeto de negociación colectiva
<i>Retribuciones</i>	Pleno: Presupuesto	Junta de Gobierno RPT
<i>Incompatibilidades</i>	Altos Cargos	Ley 53/1984
<i>Cese</i>	Discrecional	Motivado
<i>Limitaciones al ejercicio tras el cese de actividades privadas</i>	Ley 3/2005, Junta de Andalucía. Ley 5/2006, Admón. del Estado.	Ley 53/1984
<i>Consolida</i>	Importe = Dirección General	Nivel Compl. de Destino

b i b l i o g r a f í a





# Bibliografía

AA.VV. (1995): *LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS*. Tecnos. Madrid.

AA.VV. (1996): *LECTURAS DE GESTIÓN PÚBLICA*. INAP. Madrid.

AA.VV. (1999): *GOBIERNO LOCAL Y MODELO GERENCIAL, Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*. Fundación Carles Pi i Sunyer. Barcelona.

AA.VV. (2000): *PENSAR LO PÚBLICO*, Francisco Longo–Manuel Zafra Víctor (Coord.). CEMCI. Granada.

AA.VV. (2004): *LA LEY DE MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona.

ADAIR, R. J. (1990): *LÍDERES, NO JEFES*. Legis. Santa Fé de Bogotá.

ALCÁNTARA, M., y MARTÍNEZ, A. (Eds.) (2001): *POLÍTICA Y GOBIERNO EN ESPAÑA*. Tirant lo Blanch. Valencia.

ÁLVAREZ MARTÍN, J. A. (2001): *PRESENTE Y FUTURO DE LOS AYUNTAMIENTOS DEMOCRÁTICOS. El desafío de la gestión de calidad como alternativa a la quiebra*. Bayer. Barcelona.

AMIN, S. (1997): *EL CAPITALISMO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN (Capitalism in the Age of Globalization. The Management of Contemporary Society)*. Paidós. Barcelona.

APARICIO PÉREZ, M. A. (1996): Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno local en España. Fundación Carles Pi i Sunyer. Barcelona.

ARAMAYO, R. (1997): *LA QUIMERA DEL REY FILÓSOFO. Los dilemas del poder, o el frustrado idilio entre la ética y lo político.* Taurus. Madrid.

ARGYRIS, C. (1979): *EL INDIVIDUO DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN.* Herder. Barcelona.

BACIGALUPO, M. (1997): *LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA.* Marcial Pons. Madrid.

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1985): *CURSO DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.* Tecnos. Madrid.

BALLART, X. (1992): *¿CÓMO EVALUAR PROGRAMAS Y SERVICIOS PÚBLICOS? Aproximación sistemática y estudios de caso.* MAP. Madrid.

BALLART, X. (1997), "Gestión pública, análisis y evaluación de políticas. Delimitación de contenidos y bibliografía".  
REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS (Nueva Epoca), nº 97, Julio–Septiembre.

BALLART, X. (2001): *INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA Y EN LA EMPRESA PRIVADA.* Díaz de Santos. Madrid.

BALLART, X. y RAMIÓ, C. (2000): *CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.* Tirant lo Blanch, Valencia.

BARUSSO, E., (1998): *IL DIRETTORE GENERALE. Nomina e revoca, competenze e responsabilità.* Dott. A. Giuffré Editore, S.p.A. Milano.

BARZELAY, M., y O'KEAN, J.M. (1992): *GESTIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA. CONCEPTOS, ANÁLISIS Y EXPERIENCIAS: EL CASO IPIA.* (2ª Ed.). MEH–Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

BARZELAY, M. (1998): *ATRAVESANDO LA BUROCRACIA: UNA PERSPECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.* Fondo de Cultura Económica. Méjico.

BAUDRILLARD, J. (1993): *LA ILUSIÓN DEL FIN O LA HUELGA DE LOS ACONTECIMIENTOS.* Anagrama.

- BECK, U., GUIDDENS, A. y LASH, S. (1997): *MODERNIZACIÓN REFLEXIVA. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Alianza Universidad. Madrid.
- BELTRÁN, M.: *DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA Y CONSTITUCIÓN*. Tecnos. Madrid.
- BENEST, F. (1998): *RIGHTSIZING FOR LOCAL GOVERNMENTS*. Fundación Carles Pi i Sunyer. Traducción Jordi Palou. DOCUMENTS, Nº 7.
- BENNIS, W. (1990): *CÓMO LLEGAR A SER UN LÍDER*. Norma. Bogotá.
- BENNIS, W. (1997): *DIRIGIR PERSONAS ES COMO ADIESTRAR GATOS. Sobre liderazgo*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid.
- BENNIS, W. y NANUS, B. (2001): *LÍDERES. Estrategias para un liderazgo eficaz*. Paidós. Barcelona.
- BIRKENVIL, V.F.: *LAS SEÑALES DEL CUERPO Y LO QUE SIGNIFICAN*. Mensajero.
- BLAKE, R. y MOUTON, J. (1993): *EL MODELO DE CUADRO ORGANIZACIONAL*. Allison-Wesley Iberoamericana. Méjico.
- BOLTAINA BOSCH, X. (2003), "Empleo eventual y función directiva en las Administraciones Locales". CUNAL, Revista de Estudios Locales, número extraordinario, julio 2003.
- BORJA, J. y CASTELL, M. (1997): *LOCAL Y GLOBAL. La gestión de las ciudades en la era de la información*. (Quinta edición, octubre 2000). Taurus. Madrid.
- BRAVERMAN, J.D. (1986): *TOMA DE DECISIONES EN ADMINISTRACIÓN*. Limusa. Méjico.
- BRUGUÉ, Q., y GOMÁ, R. (1994), "Nuevos modelos de gestión y organización pública". Autonomías, nº 18. Barcelona.
- BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (ed.) (1996): *LECTURAS DE GESTIÓN PÚBLICA*. MAP. Madrid.

- BRUGUÉ, Q., y GOMÁ, R. (Coords.) (1998): *GOBIERNOS LOCALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS. Bienestar social, promoción económica y desarrollo*. Ariel. Barcelona.
- BRUNDTLAND (1987), "Nuestro Futuro Común", documento más conocido como "Informe Brundtland", elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, creada por las Naciones Unidas y presidida por Gro Brundtland, la primer ministro de Noruega.
- CANALES ALIENDE, J. M. (1996), "El Directivo Público". ACTUALIDAD ADMINISTRATIVA, N° 7.
- CANALES ALIENDE, J. M. (1996), "Gobierno local y democracia", Comunicación presentada al II Congreso Español de Ciencias Políticas de la Administración, Universidad de Santiago de Compostela.  
También en Papers de Formació Municipal, N° 34. Diputación de Barcelona.
- CALDERÓ, A. y ESQUIROL, C. (1996): *L'ORGANITZACIÓ DEL GOVERN MUNICIPAL*. Colección Perspectiva, N° 3. Diputación de Barcelona.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, J., y D'ANJOU GONZÁLEZ, J. (1996): *MANUAL DE PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES*. (2ª Ed.). Bayer. Barcelona.
- CASTILLO BLANCO, F. A. (1995), "Las políticas de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas: consideraciones jurídicas generales", incluido en AA.VV.: *LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS*. Tecnos. Madrid.
- CASTILLO BLANCO, F. A. (1996): *FUNCIÓN PÚBLICA*. (4ª Ed.). CEMCI. Granada.
- CASTILLO BLANCO, F. A. (1998): *SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA*. CEMCI. Granada.
- CASTILLO BLANCO, F.A. (1999), "El fortalecimiento del Órgano Ejecutivo: El Alcalde. Las competencias de los Órganos Unipersonales de Gobierno en la esfera local", documentación del "Curso monográfico de estudios superiores sobre el Pacto Local: análisis y valoración". CEMCI, Granada.
- CASTILLO BLANCO, F. A. (2004), "Órganos superiores y Directivos en la Ley de Modernización del Gobierno Local", en AA.VV.: *LA LEY DE MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona.

COLOMAR ALBAJAR, J., "Los modelos organizativos para la diversidad local".  
Papers de Formació Municipal, N° 39. Diputació de Barcelona.

CORDERO SAAVEDRA, L. (1996), "Los Altos Cargos de la Administración Universitaria: su delimitación y peculiaridades".  
ACTUALIDAD ADMINISTRATIVA, núm. 44.

CORDERO SAAVEDRA, L. (2002), "La controvertida naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo en las administraciones públicas".  
ACTUALIDAD ADMINISTRATIVA, núm. 26, 24 al 30 de junio de 2002.

CORRAL GARCÍA, E. (2003), "¿Modernización del Gobierno Local?".  
EL CONSULTOR, núm. 23/24.

COSTA, M. y LÓPEZ, E. (1996): *LOS SECRETOS DE LA DIRECCIÓN. Manual práctico para dirigir organizaciones y equipos*.  
Pirámide. Madrid.

CROSBY, PH. B. (1989): *HABLEMOS DE CALIDAD*.  
McGraw-Hill. Méjico.

CROZIER, M. (1989): *ESTADO MODESTO, ESTADO MODERNO. Estrategia para el cambio*.  
Fondo de Cultura Económica. Méjico.

CROZIER, M. (1996): *LA CRISIS DE LA INTELIGENCIA. Ensayo sobre la incapacidad de las élites para reformarse*.  
MAP-BOE. Madrid.

CHEVALLIER, J. (1993), "Los funcionarios y la modernización administrativa".  
Carta Administrativa, N° 75. Santa Fé de Bogotá (Bogotá, Colombia).

DAFT, R.L. y STEERS, R.M. (1992): *ORGANIZACIONES. EL COMPORTAMIENTO DEL INDIVIDUO Y DE LOS GRUPOS HUMANOS*.  
Limusa. Méjico.

DE BONO, E.: *CONFLICTOS. CÓMO RESOLVERLOS DE LA MEJOR MANERA*.  
Plaza y Janés.

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L. (1996), "Autonomía municipal y potestad de ordenanza: correlaciones".  
EL CONSULTOR, 2311/1996.

- DEL SAZ CORDERO, S. (1995): *CONTRATO LABORAL Y FUNCIÓN PÚBLICA. Del contrato laboral para trabajos manuales al contrato blindado de alta dirección.* Marcial Pons. Madrid.
- DEMING, W. E. (1989): *CALIDAD, PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD. La salida de la crisis.* Díaz de Santos. Madrid.
- DIOS DURÁN, R. (2006), "La Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento", Revista de Estudios Locales (CUNAL), número 89, Marzo 2006.
- DONAHUE, J. D. (1991): *LA DECISIÓN DE PRIVATIZAR. Fines públicos y medios privados.* Paidós. Barcelona.
- DREIER, HORST (1993), "En torno a la "independencia" de la Administración". (Traducción de Mariano Bacigalupo). Documentación Administrativa, N° 234, págs. 257–280.
- DRUCKER, P.E. (1982): *EL CAMBIANTE MUNDO DEL DIRECTIVO.* Grijalbo. Barcelona.
- ECHEBARRÍA, K., JIMÉNEZ ASENSIO, R., y LONGO, F. (2000), "Modelos de función directiva en las Administraciones comparadas". AA.VV. (Longo, F., y Zafra, M., coord.): *PENSAR LO PÚBLICO.* CEMCI. Granada.
- ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, K. (2000): "La función gerencial en las Administraciones Públicas. Particularidades de la Gestión Pública". Incluido en el libro *PENSAR LO PÚBLICO*, Francisco Longo–Manuel Zafra Víctor (Coord.). CEMCI. Granada.
- EDLEY, CHRISTOPHER, Jr. (1994): *DERECHO ADMINISTRATIVO. Reconcebir el control judicial de la Administración Pública.* MAP–BOE. Madrid.
- EMBED IRUJO, A. (1996): *EL CIUDADANO Y LA ADMINISTRACIÓN.* MAP–BOE. MADRID.
- ENTRENA CUESTA, R. (1984): *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.* Tecnos. Madrid.
- FEINGEMBAUM, A. V. (1989): *QUALITY CONTROL: PRINCIPLES, PRACTICE AN ADMINISTRATION.* McGraw–Hill. New York.

- FELCMAN, I.L. (1988): *BUROCRACIA PÚBLICA: TECNOLOGÍA INFORMÁTICA, TRANSFORMACIÓN CULTURAL Y CONDICIONANTES POLÍTICOS*. MAP-INAP. Madrid.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, T., y MARÍN SÁNCHEZ, M. (dirs.) (2002): *ESTADO DE BIENESTAR Y SOCIALDEMOCRACIA*. Alianza. Madrid.
- FIEDLER, F. (1985): *LIDERAZGO Y ADMINISTRACIÓN EFECTIVA*. Trillas. Méjico.
- FISHER, R. y URY, W.: *OBTENGA EL SÍ O EL ARTE DE NEGOCIAR SIN CEDER*. Gestión 2000.
- FISHER, R. y ERTEL, D.: *OBTENGA EL SÍ EN LA PRÁCTICA*. Gestión 2000.
- FONT LLOVET, T. (1995), "El Gobierno Local, entre el Estado Autonómico y la Unión Europea: hacia el Pacto Local". AUTONOMÍES, núm. 20. Barcelona.
- GALBRAITH, J. K. (1967): *EL NUEVO ESTADO INDUSTRIAL*. Ariel. Barcelona.
- GALBRAITH, J. K. (1992): *LA CULTURA DE LA SATISFACCIÓN. Los impuestos ¿para qué? ¿Quiénes son los beneficiarios?* Ariel. Barcelona.
- GALOFRÉ ISART, A. (1997): *LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA. Guía breve de estrategias y actuaciones aplicadas*. EGAP. Santiago de Compostela.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y RAMÓN FERNÁNDEZ, T. (1995): *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. Civitas. Madrid.
- GIBSON, J.L., IVANCEVICH, J.M. y DONELLY, J.H. (1994): *LAS ORGANIZACIONES. Comportamiento, estructura y procesos*. Addison-Wesley Iberoamericana. Buenos Aires.
- GIDDENS, A. (1994): *MÁS ALLÁ DE LA IZQUIERDA Y LA DERECHA. El futuro de las políticas radicales*. Cátedra. Madrid.

- GIL, F y GARCÍA SÁIZ, M. (1993): *HABILIDADES DE DIRECCIÓN EN LAS ORGANIZACIONES*. Eudema. Madrid.
- GIL, F y GARCÍA SÁIZ, M. (1993–2): *GRUPOS EN LAS ORGANIZACIONES*. Eudema. Madrid.
- GINER, E. (1998): “La Introducció D’un Sistema Gerencial: El cas de L’ajuntament D’esplugues de Llobregat”. Comunicacions, núm. 13. Diputació de Barcelona.
- GINER, E. (1998): “La introducción de nuevos modelos de gestión mediante el establecimiento de un sistema gerencial y la aplicación de sistemas de calidad en el Ayuntamiento de Esplugues”. Comunicación presentada en Madrid. Mimeo.
- GINER, S., y SARASA, S., (Eds.) (1997): *BUEN GOBIERNO Y POLÍTICA SOCIAL*. Ariel. Barcelona.
- GOMÁ, R., y SUBIRATS, J. (Eds.) (1998): *POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel. Barcelona.
- GORDON, T. (1980): *LÍDERES EFICAZ Y TÉCNICAMENTE PREPARADOS*. Diana. Méjico.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. (1996), “La situación del personal al servicio de las empresas públicas locales”. ACTUALIDAD ADMINISTRATIVA, núm. 42.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. y RUIZ GALDÓN, J.M. (2004): *MANUAL PRÁCTICO PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL*. Fundación Asesores Locales. Málaga.
- HASENFELD, Y.: *ORGANIZACIONES AL SERVICIO DEL HOMBRE*. Fondo de Cultura Económica. Méjico.
- HEIFETZ, R. A. (1997): *LIDERAZGO SIN RESPUESTAS FÁCILES*. Paidós. Barcelona.
- HEILBRONER, ROBERT (1996): *VISIONES DEL FUTURO. El pasado lejano, el ayer, el hoy y el mañana*. Paidós. Barcelona.
- HERSEY, P. y BLANCHARD, K.H. (1982): *GESTIÓN DEL COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL: USANDO LOS RECURSOS HUMANOS*. Prentice Hall, inc.

HOOD, C., y JACKSON, M. (1997): *LA ARGUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA*. Fondo de Cultura Económica. Méjico.

INAP, "Modernización y cambio en las Administraciones públicas. La misión del INAP". Papers de Formació Municipal, nº 24. Diputació de Barcelona.

INGLEHART, R. (1998): *MODERNIZACIÓN Y POSTMODERNIZACIÓN*. CIS. Madrid.

JAMES, J. (1998): *HABILIDADES DE LIDERAZGO PARA UNA NUEVA ERA*. Paidós. Barcelona.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1995), "Regímenes jurídicos de Función Directiva en las Administraciones Públicas Españolas". Documentación Administrativa, nº 241-242. INAP. Madrid.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1997), "La dirección pública en la Administración local: los funcionarios con habilitación nacional como directivos públicos". CUNAL, núm. Extraordinario Julio-97. Madrid.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1998): *ALTOS CARGOS Y DIRECTIVOS PÚBLICOS. (Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España)*. 2ª edición ampliada y adaptada a la Ley del Gobierno y la LOFAGE. IVAP. Oñati.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1998), "Políticos, directivos y empleados públicos: problemática de la dirección pública en la Administración local", incluido en CASTILLO BLANCO, F.A.: *SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA*. CEMCI. Granada.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1999), "La forma de Gobierno local: ¿cambio o continuidad? (Apuntes sobre la reciente reforma del sistema institucional de los municipios en España)". CEMCI. Granada.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1999), "Política y Administración: los puestos de designación política en las Administraciones Públicas". RVAP, nº 32. IVAP. Oñati.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2006), "Los Directivos Públicos en España (tres tesis y algunas propuestas)", ponencia presentada en el II Congreso de Gestión Pública. Barcelona.

JIMÉNEZ BLANCO, M. (1990), "Doctrina Constitucional sobre Régimen Local. La Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre del Tribunal Constitucional sobre la Ley Básica Local". CEMCI. Granada.

- JURAN, J. y GRAYNA, F. M. (eds) (1988): *QUALITY CONTROL HANDBOOK*. McGraw-Hill. New York.
- KLIKSBERG, B. (1989): *GERENCIA PÚBLICA EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE*. MAP-INAP. Madrid.
- KONINCKX FRASQUET, A. (Coord.) (2002): *PERSONAL*. Aranzadi. Navarra.
- KORDA, M.: *EL PODER*. Pomaire.
- KOTLER, P. (1986): *DIRECCIÓN DE MERCADOTECNIA: ANÁLISIS, PLANEACIÓN Y CONTROL*. Editorial Diana. Méjico.
- KENNEDY, G., BENSON, J. y McMILLA, J.: *CÓMO NEGOCIAR CON ÉXITO*. Deusto.
- LAUFER, R., y BURLAUD, A. (1989): *DIRECCIÓN PÚBLICA: GESTIÓN Y LEGITIMIDAD*. INAP-BOE. Madrid.
- LAX, D., y SEBENIUS, J.K.: *EL DIRECTIVO COMO NEGOCIADOR*. Instituto de Estudios Fiscales.
- LOCKE, E.A. (1994): *SEA UN GRAN LÍDER*. Javier Vergara Editor. Buenos Aires.
- LONGO, F. (1996), "Políticos, Directivos y Sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas". Papers ESADE, nº 148. Barcelona.
- LONGO, F. (1999), "Política y Gerencia pública en los Gobiernos locales", en AA.VV.: *GOBIERNO LOCAL Y MODELO GERENCIAL, Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*. Fundación Carles Pi i Sunyer. Barcelona.
- LONGO, F. (2002), "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 Octubre 2002.
- LÓPEZ CAMPS, J., y GADEA CARRERA, A. (1992): *EL CONTROL DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL*. Gestión 2000. Barcelona.

- LÓPEZ CAMPS, J., y GADEA CARRERA, A. (1995): *SERVIR AL CIUDADANO. Gestión de la Calidad en la Administración Pública*. Gestión 2000, S.A. Barcelona.
- LÓPEZ PELLICER, J.A. (2003), "Sobre la reforma y modernización de la Administración Local". EL CONSULTOR, núm. 23/24.
- LÓPEZ PULIDO, J. P., "El gerente municipal". Papers de Formació Municipal N° 45. Diputación de Barcelona.
- LÓPEZ PULIDO, J. P. (1997), "El Gerente Municipal. Una aproximación al cambio en la acción de gobierno y la gestión pública". REALA, 274-275 (Mayo-Diciembre).
- LOSADA, C. (1995), "Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública". Documentación Administrativa, 241, 407-482. INAP.
- LLISET BORRELL, F. (1990): *LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DE LOS ENTES LOCALES*. EL CONSULTOR. Madrid.
- MAESO SECO, L. F. (2006), "Una aproximación al régimen jurídico de los Directivos Públicos: el caso de Francia, Reino Unido, Italia y España". Informe para la Comisión de Estudio sobre la situación actual y perspectivas de la Administración General del Estado.
- MAIER, N.R.F. (1983): *TOMA DE DECISIONES EN GRUPO*. Trillas. Méjico.
- MARCH, J.G. y OLSEN, J.P. (1997): *REDESCUBRIENDO LAS INSTITUCIONES*. Fondo de Cultura Económica. Méjico.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. (1994), "Bases para el estudio de la inestabilidad política en los gobiernos locales". REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS. N° 86. Pág. 261-311.
- MARTÍNEZ MARÍN, A. (1986): *DERECHO ADMINISTRATIVO: LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA*. Tecnos. Madrid.
- MAX-NEEF, M., "Necesidades humanas". Papers de Formació Municipal N° 15. Diputación de Barcelona.

- MÉNDEZ PIÑEIRO, J. M. (1987), "Análisis, Diagnóstico y líneas de actuación organizativa en la Administración Local".  
CEMCI. Granada.
- MENDOZA MAYORDOMO, X., "Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas: del Estado del bienestar al Estado relacional".  
Papers de Formació Municipal, núm. 23, Diputació de Barcelona.
- MENY, Y., y THOENIG, J-C. (1992): *LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*.  
Ariel. Barcelona.
- MESEGUER YEBRA, J. (2007): *RÉGIMEN DE CONFLICTOS DE INTERESES E INCOMPATIBILIDADES DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO Y ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN*.  
Bosch. Barcelona.
- MINTZBERG, H. (1979): *PLANIFICAR CON EL LADO IZQUIERDO Y DIRIGIR CON EL DERECHO*.  
Deusto. Bilbao.
- MINTZBERG, H. (1983): *LA NATURALEZA DEL TRABAJO DIRECTIVO*.  
Ariel. Barcelona.
- MINTZBERG, H. (1988): *LA ESTRUCTURACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES*.  
Ariel. Barcelona.
- MINTZBERG, H. (1991): *MINTZBERG Y LA DIRECCIÓN*.  
Díaz de Santos. Madrid.
- MINTZBERG, H. (1992): *EL PODER EN LA ORGANIZACIÓN*.  
Ariel. Barcelona.
- MINTZBERG, H.; QUINN, J.B., GHOSHAL, S. (1999): *EL PROCESO ESTRATÉGICO*.  
Prentice Hall. Madrid.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, E. y ROEMER, A. (1999): *POR UN GOBIERNO CON RESULTADOS*.  
Fondo de Cultura Económica. Méjico.
- MOORE, MARK H. (1998): *GESTIÓN ESTRATÉGICA Y CREACIÓN DE VALOR EN EL SECTOR PÚBLICO*.  
Paidós. Barcelona.
- MUÑOZ MACHADO, A. (1999): *LA GESTIÓN DE LA CALIDAD TOTAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*.  
Díaz de Santos, Madrid.

NAVARRO YÁÑEZ, C. J. (2000), "Gobierno y pactos locales".  
Artículo prensa diaria, Diario de Sevilla, 6 de diciembre de 2000.

NAVARRO YÁÑEZ, C. J. (2004), "Democracia local y gobernanza multi-nivel".  
Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

NIERENBERG: *EL NEGOCIADOR COMPLETO*.  
Limusa.

NIETO GARCÍA, A. (1984): *LA ORGANIZACIÓN DEL DESGOBIERNO*.  
Ariel. Barcelona.

NIETO GARCÍA, A. (1984), "Los estudios sobre la Administración pública; la necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada".  
Documentación Administrativa. INAP.

NIETO GARCÍA, A. (1991), "La Administración sirve con objetividad los intereses generales", en Martín Retortillo, S. (Coord.): *ESTUDIOS SOBRE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. HOMENAJE AL PROFESOR EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA*, Tomo III (La Corona, Las Cortes Generales, Del Gobierno y de la Administración pública).  
Edit. Civitas. Madrid.

NIETO GARCÍA, A. (2008): *EL DESGOBIERNO DE LO PÚBLICO*.  
Ariel. Barcelona.

NORMA UNE-EN ISO 8402 (1995): *CALIDAD. Vocabulario*.

OBESO, C. (1999): *HOMO FABER, HOMO SAPIENS. LA GESTIÓN DEL CAPITAL INTELECTUAL*.  
Ediciones del Bronce. Barcelona.

OCDE. *EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA*.  
Colección Perspectiva N° 4. Diputación de Barcelona.

OCDE (1996), "*Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique*".  
OCDE. PARIS.

OCDE (1997), "*La remuneration liée a la performance pour les cadres du secteur public: Evaluation de leurs effets*". Documents hors serie, n° 15.  
OCDE. París.

OCDE (1998), "*Gerer la haute fonction publique*".  
OCDE. París.

- OSBORNE, D. y GAEBLER, T (1994): *LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós. Barcelona.
- OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. (1998): *LA REDUCCIÓN DE LA BUROCRACIA. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Paidós. Barcelona.
- PALOMAR OLMEDA, A. (1996), "Algunos instrumentos para la redefinición del Derecho público del futuro", R.V.A.P. N° 45.
- PALOMAR OLMEDA, A. (1997): *PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL ÁMBITO PÚBLICO*. McGraw-Hill. Madrid.
- PALOMAR OLMEDA, A. (2001): *DERECHO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Dykinson, S.L. Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L. (1981): *GARANTÍA INSTITUCIONAL Y AUTONOMÍA LOCAL*. IEAL.
- PAREJO ALFONSO, L. (1991), "La potestad de autoorganización de la Administración local". Documentación Administrativa, nº 228.
- PAREJO ALFONSO, L. (1995): *EFICACIA Y ADMINISTRACIÓN. Tres estudios*. MAP-INAP-BOE. Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L. (2003): *DERECHO ADMINISTRATIVO. INSTITUCIONES GENERALES*. Ariel. Barcelona.
- PASCUAL ESTEVE, J.M. (2002): *LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LAS CIUDADES. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global*. Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación.
- PASTOR MILÁN, J. R. (1994), "Els gerents a l'administració local: anàlisi d'una jove experiència". Papers de Formació Municipal N° 6. Diputació de Barcelona.
- PÉREZ LUQUE, A. (2001): *LA SELECCIÓN DEL PERSONAL PERMANENTE DE LAS CORPORACIONES LOCALES*. EL CONSULTOR. Madrid.
- PÉREZ LUQUE, A. (2003), "El freno al personal laboral y la potenciación del funcionario de las Corporaciones Locales desde 1 de enero de 2003". EL CONSULTOR, núm. 7, abril 2003. La Ley. Madrid.

- PETERS, T., AUSTIN, N. (1987): *PASIÓN POR LA EXCELENCIA*. Folio. Barcelona.
- PETERS, T., WATERMAN, R. (1989): *EN BUSCA DE LA EXCELENCIA*. Folio. Barcelona.
- PETERS, T. (1989): *DEL CAOS A LA EXCELENCIA*. Folio. Barcelona.
- PETERS, T. (1993): *REINVENTANDO LA EXCELENCIA*. Ediciones B. Barcelona.
- PETERS, T. (1998): *NUEVAS ORGANIZACIONES EN TIEMPOS DE CAOS*. Deusto. Bilbao.
- PIRSIG, ROBERT M. (1999): *ZEN Y EL ARTE DEL MANTENIMIENTO DE LA MOTOCICLETA*. Mondadori. Barcelona.
- PIZZORNO, A., Suzanne Berger. *LA ORGANIZACIÓN DE INTERESES EN EUROPA OCCIDENTAL*. Ministerio de Trabajo.
- PORRAS NADALES, A.J. (1994). *REPRESENTACIÓN Y DEMOCRACIA AVANZADA*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- PRATS I CATALÁ, J., "La Administración al servicio del público". MAP. Colección Informes y Documentos. Pág. 15-55.
- PRATS I CATALÁ, J., "Gobernar en tiempos de turbulencias". <http://www.iigov.org>. Paper núm. 19
- PRATS I CATALÁ, J. (1992), "La modernización administrativa en las democracias avanzadas. Las políticas de los 80: Contenidos, marcos conceptuales y estrategias". CLAD, Caracas (Venezuela). Selección de Documentos Clave. N° 2. Pág. 55-103.
- PRATS I CATALÁ, J. (1993), "Derecho y Management". *Ekonomiaz*, Revista vasca de economía, nº 26/93, págs. 113-143.
- PROCHAZKA I AGUILÓ, J. M. (1999), "El gerente local: apuntes para un cambio de ciclo", en AA.VV.: *GOBIERNO LOCAL Y MODELO GERENCIAL, Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*. Fundación Carles Pi i Sunyer. Barcelona.
- RAMIÓ MATAS, C. (1999), "Desarrollo organizativo del Ayuntamiento gerencial", en AA.VV.: *GOBIERNO LOCAL Y MODELO GERENCIAL, Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*. Fundación Carles Pi i Sunyer. Barcelona.

RAMIÓ MATAS, C. (1999): *TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*. Tecnos. Madrid.

RAMIÓ MATAS, C.: *PODER I CONFLICTE A LES ORGANITZACIONS PÚBLIQUES*. Colección Perspectiva, Nº 6. Diputación de Barcelona.

REGO VEIGA, G. (1992), "Administraciones locales y desarrollo endógeno". *Estudios Territoriales*, nº 38. Págs. 103–114.

RICHARDS, SUE (1994): "El paradigma del cliente en la gestión pública". *GAP* nº 1. Documentación CEMCI.

ROBBINS, S.: *COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL*. Prentice Hall.

ROCA I JUNYENT, M. (1996): Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local en España. Barcelona.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M. (1996): *LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL. Su significación en el ordenamiento jurídico español*. Bayer. Barcelona.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A. (Dtor.) (1995): *LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS*. Tecnos. Madrid.

RODRÍGUEZ RAMOS, M.J. (1997): *EL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. Su convergencia con el Estatuto de los Trabajadores*. Editorial Comares. Granada.

RUANO RODRÍGUEZ, LUCÍA (1998): *CONSTITUCIÓN, FUNCIÓN PÚBLICA Y EMPLEO LABORAL*. Aranzadi. Pamplona.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (1999), "Los motivos de las medidas legislativas para el desarrollo del gobierno local; panorámica general de las mismas; primera valoración". *EL CONSULTOR*, 1677/1999.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (1996): Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local en España. Barcelona.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (1996): *DERECHO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA*. Tecnos. Madrid.

SARMIENTO LARRAURI, J. I. (1996), "El ocaso de un modelo funcional".  
ACTUALIDAD ADMINISTRATIVA, núm. 48.

SARTORI, GIOVANNI (1980): *PARTIDOS Y SISTEMAS DE PARTIDO*.  
Alianza. Madrid.

SCHEIN, E. (1988): *LA CULTURA EMPRESARIAL Y EL LIDERAZGO*.  
Plaza & Janés. Madrid.

SCHÖN, D.A. (1998): *EL PROFESIONAL REFLEXIVO*.  
Paidós. Barcelona.

SERRANO PASCUAL, A. (1997), "La función directiva en las Entidades locales: reflexiones en torno al anteproyecto del Estatuto básico de la función pública".  
EL CONSULTOR, núm. 20, págs. 3055 y ss.

SERRANO PASCUAL, A. y TERUEL MELERO, M. P. (2000): *LAS FUNCIONES DIRECTIVAS EN LAS ENTIDADES LOCALES. El personal eventual o la crisis del principio de mérito en la función pública. El necesario rol directivo de los cargos locales de elección democrática*.  
Bayer Hnos., S.A. Barcelona.

SERRANO PASCUAL, A. (2003), "Los cargos representativos y las funciones directivas en la Administración local".  
CUNAL, extra 2003, págs. 145 y ss.

SISTERNAS, X. (1996): *¿QUÉ GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CAMBIO?*  
Aedipe. Barcelona.

SISTERNAS, X.: *GESTIÓ DE RECURSOS HUMANS PER A UNS AJUNTAMENTS EFICACOS*.  
Colección Perspectiva, Nº 9. Diputación de Barcelona.

SOSA WAGNER, F. (1997): *LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES*, (3ª Ed.).  
Civitas. Madrid.

SOTO VALLE, J.I. (1995), "El espacio directivo en los gobiernos locales".  
Papers de Formació Municipal, Diputación de Barcelona.

SOTO VALLE, J.I. (1999), "Modernización y ámbito directivo".  
EL CONSULTOR.

STIGLITZ, J.E. (2002): *EL MALESTAR EN LA GLOBALIZACIÓN*.

Taurus. Madrid.

SUBIRATS, J. (1994): *ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN*.

MAP-INAP. Madrid.

SUBIRATS, J. (1998): *POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*.

Ariel. Barcelona.

SUBIRATS, J., y BRUGÉ, Q. (Coord.): *LECTURAS DE GESTIÓN PÚBLICA*.

MAP. Madrid.

TAGUCHI, G., ELSAYED, E. A., y HSIAANG, T. C. (1989): *QUALITY ENGINEERING IN PRODUCTION SYSTEMS*.

McGraw-Hill. New York.

UDAONDO, M. (1992): *GESTIÓN DE CALIDAD*.

Díaz de Santos, Madrid.

ULRICH, LOSEY y LAKE (1997): *EL FUTURO DE LA DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS*.

Gestión 2000-Aedipe. Barcelona.

URY, W.: *SUPERE EL NO*.

Gestión 2000.

VALLÉS, JOSEP M. (2004): *CIENCIA POLÍTICA: UNA INTRODUCCIÓN*.

Ariel. Barcelona.

VALLÉS, J.M., y BRUGUÉ, Q. (1998), "La dimensión política en el Gobierno municipal español: algunas hipótesis".

Papers de Formació Municipal N° 44. Diputación de Barcelona.

VELASCO MURÍAS, L.F. (1999), "El Pacto Local: la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local".

EL CONSULTOR, 1592/1999.

VELÁZQUEZ LÓPEZ, F. J. (2006), "Nuevos Modelos de Gestión y Organización Administrativa: Las Agencias Estatales".

Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Santander.

VILLORIA, M. y DEL PINO, E. (1997): *MANUAL DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS*.

Tecnos. Madrid.

VILLORIA, M. (2000): *ÉTICA PÚBLICA Y CORRUPCIÓN: CURSO DE ÉTICA ADMINISTRATIVA*.

Tecnos. Madrid.

WALTON, R.E., y McKERSIE, R.B.: *TEORÍA DE LAS NEGOCIACIONES LABORALES*.

Labor.

WATERMAN, R. H. Jr. (1989): *RENOVACIÓN HACIA LA EXCELENCIA*.

Folio. Barcelona.

WEBER, M.: *ECONOMÍA Y SOCIEDAD*.

Fondo de Cultura Económica. Méjico.





