

AUTONOMÍA Y DIFERENCIACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN LOCAL¹

Francisco Velasco Caballero

Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de Madrid

I. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

1. El término “diferenciación” cumple una doble utilidad en el estudio del régimen local español. Se trata, de un lado, de una *categoría analítica*. Se dice, en este sentido, que el Derecho local español diferencia insuficientemente las distintas entidades locales existentes (o, lo que es lo mismo, que el régimen local español es altamente uniforme). Junto a esto, el término “diferenciación” se presenta recientemente también como una *categoría normativa*: mandato positivo para que las distintas normas de régimen local diferencien en lo posible el régimen jurídico de las distintas entidades locales españolas. Ambas vertientes del concepto de “diferenciación” se refieren, sin duda, a una misma realidad. Pero su utilidad jurídica es bien diversa. Como categoría explicativa, la “diferenciación” describe con más o menos precisión una realidad; pero nada dice sobre su permanencia. En cambio, como categoría normativa la “diferenciación” adquiere la eficacia propia de un principio organizativo del Derecho local: impone y legitima un mayor nivel de diversidad en el régimen local español.

2. Desde la *perspectiva analítica*, una crítica tradicional al régimen local español consiste en su alto grado de “uniformidad”. Con ello se pretende destacar que la diversidad real entre las entidades locales españolas no

1. Abreviaturas utilizadas: BLGAL: Borrador de Anteproyecto de Ley del Gobierno y la Administración Local; CE: Constitución española; EAA: Estatuto de Autonomía de Andalucía; EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña; GG: Grundgesetz (Constitución alemana); LBRL: Ley reguladora de las Bases de Régimen Local; TRRL: Texto Refundido de las Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local; ROF: Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

determina la existencia de regímenes jurídicos verdaderamente diferenciados. De un lado, las entidades locales municipales y las supramunicipales (municipios, provincias, comarcas) comparten en gran medida un mismo régimen jurídico. Y de otro lado, los distintos municipios de España, con independencia de su tamaño, población, recursos y Comunidad Autónoma en que se ubican, se rigen por un Derecho sustancialmente uniforme. Como alternativa a la uniformidad en el régimen local se habla -sobre todo en los últimos años- de una nueva *orientación hacia la diversidad* o la diferenciación. El Derecho positivo ya se ha hecho eco de esta nueva tendencia. En las recientes reformas de algunos Estatutos de Autonomía se han introducido ya, con mayor o menor precisión, varias referencias a la “diferenciación” en la organización local. Así, el art. 84.3 del nuevo Estatuto de Cataluña (EAC)² impone al Parlamento catalán, para la distribución de las responsabilidades administrativas entre las distintas entidades locales, la necesaria “diferenciación de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal”. También, el art. 98.2 del nuevo Estatuto de Andalucía (EAA)³ se refiere a que la Ley de Régimen Local de Andalucía tendrá en cuenta las diferentes “características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los entes locales”. Estas muestras de reciente positivación del llamado “principio de diferenciación” parecen conectar directamente con la reforma constitucional italiana de 2001, en la que (art. 118.1) expresamente se alude a la diferenciación como principio organizativo del régimen local italiano⁴. Estamos ya, en todo caso, ante una *dimensión normativa* (no sólo analítica) del concepto de “diferenciación”. Esta nueva dimensión del concepto de “diferenciación” en la organización local, la prescriptiva, es la que interesa en este estudio. Sobre todo, por su relación con las distintas garantías de autonomía local del régimen local español. Importa saber: quién puede o debe diferenciar; y hasta dónde. Para contestar a estas cuestiones resulta de utilidad, antes de nada, poner en comparación el régimen local español con el de otros Estados de nuestro entorno.

2. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

3. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

4. Art. 118.1 de la Constitución italiana de 1947 (reformada por la Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre): “Se asignan a los Municipios las funciones administrativas, a menos que, para asegurar su ejercicio unitario, se encomienden a las Provincias, Urbes metropolitanas, Regiones y al Estado en virtud de los principios de subsidiariedad, de diferenciación y de adecuación”.

II. “DIFERENCIACIÓN” EN DERECHO COMPARADO

3. En lo que sigue se va a trabar comparación entre el régimen local español y el del *Reino Unido*, de *Alemania* y de *Italia*. Otros modelos comparados, como el norteamericano o el canadiense, presentan singularidades históricas muy definidas que dificultan la extracción de conclusiones comparadas. En especial, la multiplicación de entidades locales sectoriales (para funciones determinadas) y la falta de garantía jurídica de la autonomía local (frente a los Estados federados) dificultan todo análisis comparado⁵. Otros Estados más cercanos, como Francia, presentan diferencias estructurales con España en la organización territorial del poder, lo que también complica la elaboración de un análisis comparado. Piénsese, simplemente, en el hecho de que para el Derecho francés también las entidades regionales son entidades locales (*collectivités locales*)⁶. Alemania, Italia y el Reino Unido presentan, hoy, características que permiten la comparación con el régimen local español. Se trata de Estados, federales o altamente descentralizados en lo que se refiere a los gobiernos locales. En la exposición comparada que sigue se va a distinguir, siguiendo una distinción analítica arraigada en Derecho inglés, entre la organización local “externa” e “interna”. Esto es, entre la configuración de los distintos niveles territoriales de gobierno local y la organización del poder en el seno de cada municipio o comarca.

4. Desde la perspectiva de la organización local “interna” se puede distinguir, en los distintos Estados estudiados, entre el *gobierno* y la *administración* local. Con carácter general, la “forma de gobierno local” (regulación del Alcalde, la Asamblea y, en su caso, comisión de gobierno) está regulada de forma extensa e intensa por el Estado central o por las entidades territoriales (Estado federado o región autónoma): el margen de autorregulación de la forma de gobierno local (por cada entidad local) es, entonces, bien limitada. En cambio, la Administración local, sometida a los órganos de gobierno, queda en gran medida a la disposición de cada entidad local.

5. Véase, M. PAGANO, “The challenge of effectiveness: local government in the United States”, *Dialogues on local government and metropolitan regions in federal countries*, Forum of Federations, Montreal (Canadá), 2007, p. 44; y H. LAZAR / A. SEAL, “Local government: Still a junior government? The place of municipalities within the Canadian federation”, en N. STEYTLER (Ed.), *The place and role of local governments in federal systems*, Konrad-Adenauer Stiftung, Johnnesburg, 2005, pp. 27 y ss.

6. J-B AUBY / J-F AUBY / R. NOGUELLOU *Droit des collectivités locales*, 3ª ed., PUF, Paris, 2004, pp. 43 y ss.

Las leyes del Estado o de entidades territoriales tienden a ofrecer opciones organizativas, más que a regular de forma completa la organización administrativa. Con todo, y pese a este amplio poder de autoorganización, el nivel de diferenciación real o final en la organización administrativa de los distintos tipos de entidades locales es escaso. *Las opciones organizativas locales tienden a igualarse*, bien por simple emulación, bien porque las entidades locales supramunicipales -o las regiones- elaboran fórmulas organizativas tipo, de libre asunción por cada entidad local.

5. La organización local “externa” (la “planta local”) difiere sustancialmente entre los distintos Estados. Con carácter general, los Estados analizados suelen ordenar la “planta local” en dos niveles: *municipal* y *comarcal* (o provincial). Aunque también existen casos de simplificación: un solo nivel de gobierno local (municipal o comarcal); o, también, adición de otras entidades locales al esquema básico dual (distritos, entidades locales para tareas específicas). Más allá de las diferencias entre Estados, se puede apuntar una nota con vocación de generalidad: las entidades locales supramunicipales (comarcas, provincias) sólo son verdaderamente relevantes allí donde sus órganos de gobierno se eligen directamente en procesos electorales y donde las regiones (o estados federados) no compiten con las comarcas por el poder político y económico. *Dentro de cada Estado* se puede observar también un alto nivel de diversidad en la configuración de los niveles de gobierno local. Varios son los factores que, con carácter general, pueden explicar esta diversidad. Hay, en primer lugar, importantes condicionantes históricos. Así, por ejemplo, la diversidad tradicional en la estructura de las comarcas (*Kreise*) en Alemania⁷. Un segundo factor relevante para la diversidad organizativa local en el seno de cada Estado puede ser la demografía: con carácter general, la existencia de población dispersa potencia la existencia de entidades comarcales como eje del gobierno local (desplazando de esa posición a los municipios); por eso, en un mismo Estado, en función de su estructura demográfica, se pueden dar diversas formas de organización de los distintos niveles de gobierno local. También, la “planta local” tiene mucho que ver con la forma de Estado, esto es con la relación entre el Estado central y las entidades regionales (o estados federados) en cada país. De esta manera, en los Estados fuertemente descentralizados se observan importantes diferencias en la “planta local”: las

7. H. MAURER, «Verfassungsrechtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung», en *Deutsches Verwaltungsblatt* 1995, pp. 1037 y ss.

entidades regionales (naciones o estados federados) estructuran con amplio margen los niveles de gobierno local. Y por último, la implantación de los distintos partidos políticos también actúa fuertemente sobre la “planta local”, fundamentalmente sobre la existencia o no de áreas metropolitanas; es el caso de la creación-supresión-recreación del área metropolitana del “Gran Londres” como consecuencia de la alternancia de los partidos conservador y laborista en el gobierno británico⁸.

6. En el *Reino Unido*, las recientes reformas legislativas van encaminadas a un *mayor nivel de diferenciación en la organización del gobierno local*. De un lado, las leyes de autonomía para Gales y Escocia (“Devolution Acts” de 1998) atribuyen a ambas naciones importantes competencias sobre gobierno local (más relevantes en el caso de Escocia que en el de Gales), lo cual ha determinado ya una importante diferenciación del gobierno local en Escocia, respecto del patrón inglés⁹. De otro lado, en lo que hace a Inglaterra, sucesivas reformas entre 1995 y 1998 han deparado una notable diversificación en la planta de la organización local. Ahora, el mapa de Inglaterra presenta hasta tres modelos distintos de distribución territorial del poder local. Eso sí, en todos los casos se trata de una diferenciación decidida por el Gobierno británico y no por las propias entidades locales. La “ratio” de fondo de la reforma consiste en adecuar las estructuras organizativas a la realidad territorial y demográfica, suprimiendo un escalón de gobierno local (el municipal o el comarcal) allí donde las circunstancias lo aconsejen. De ahí resulta que en algunos ámbitos territoriales sólo existe gobierno local de ámbito comarcal (*Unitary county authority*) y no municipal; esto ocurre fundamentalmente en áreas de población dispersa, donde las estructuras de gobierno municipal resultan ineficientes por lo reducido de su escala. En otros casos el gobierno local es sólo municipal (*Unitary borough or district authority*), en aquellos espacios de fuerte concentración de población urbana; en estos casos, el gobierno municipal asume todas las tareas propias del gobierno comarcal. Y finalmente, en otras partes de Inglaterra se mantiene el sistema dual de gobierno local (municipal-comarcal: *two-tiers system*). La *tendencia hacia la concentración o simplificación de los niveles de gobierno local* ha determinado un número llamativamente bajo de gobiernos locales en Inglaterra (468, que contrastan con los 8.108 municipios españoles, con los 12.434 municipios alemanes,

8. D. WILSON y CH. GAME, *Local Government in the United Kingdom*, 4ª ed., Palgrave Macmillan, New York, 2006, pp. 73 y ss.

9. D. WILSON y CH. GAME, *Local Government...*, p. 64

o con los 36.782 municipios franceses). Esta situación se valora positivamente en términos de gasto público pero, en correspondencia, da lugar a un número elevadísimo de habitantes por cada cargo electo (2.712 en Inglaterra, frente a los 623 de España), lo que encuentra objeciones severas desde el punto de vista de la representación democrática¹⁰. Finalmente, el mapa de la organización local “externa” en el Reino Unido se completa con la creación de mancomunidades voluntarias, tanto de los municipios como de los condados, para la realización de tareas concretas (*joined bodies*). Sobre estas organizaciones finalistas se proyecta un reproche común a las administraciones mixtas en toda Europa: el déficit democrático (en términos de *accountability*, o responsabilidad de los cargos electos ante los electores) derivado de la falta de identificación precisa para los ciudadanos sobre cuál es la competencia que ejerce cada cargo electo. Por otro lado, en lo que se refiere a la organización “interna” del gobierno local, Inglaterra (quedan ahora al margen Escocia y Gales) presenta un alto nivel de homogeneidad en la forma de gobierno. La “Local Government Act” (2000) establece una forma de gobierno sustancialmente uniforme, de *corte ejecutivo*, con claro protagonismo del Alcalde (o presidente de condado). Mayor diversidad hay en la organización de la “administración” local, con una clara tendencia hacia la *gerencialización* (dirección de los servicios administrativos por directivos profesionales, no electos)¹¹.

7. En Alemania se constata un *elevado nivel de diferenciación* en la organización del gobierno local. Aunque el ámbito de esa diferenciación es fundamentalmente estatal: es de las leyes de cada *Land*, y no cada entidad local, de donde proviene la diferenciación. Atendiendo primero a la organización “externa”, o planta del gobierno local, se observa que la Constitución Federal (art. 28 II GG) **se limita a garantizar la existencia institucional** y la autonomía tanto de los municipios (*Gemeinde*) como de las comarcas (*Kreise*). Pero más allá de esta garantía existencial, la Constitución no establece cuál ha de ser la concreta combinación de municipios y comarcas en las distintas partes del territorio alemán¹². Esta tarea corresponde exclusivamente a cada *Land*. A veces, la Constitución del *Land* contiene algunas determinaciones específicas sobre la planta local: por ejemplo, garantizando también la autonomía (constitucional) de las entidades locales finalistas,

10. D.WILSON y CH. GAME, *Local Government...*, p. 73

11. D.WILSON y CH. GAME, *Local Government...*, ^ 93 y ss.

12. Véase E. SCHMIDT-ASSMANN, “Kommunalrecht”, en E. SCHMIDT-ASSMANN (Director), *Verwaltungsrecht*, 12. ed. De Gruyter, Berlín, 2003, p. 22.

creadas voluntariamente por los municipios (*Zweckverbände*)¹³. Pero más allá de estas limitadas previsiones constitucionales, la *planta local* está definida y regulada en las leyes de régimen local de cada “Land”. Del conjunto de leyes de los distintos *Länder* (y dejando a un lado el caso singular de las ciudades-estado) se pueden identificar tres tipos definidos de planta local: a) organización local a dos niveles (municipio y comarca); b) organización local mononivel: es el caso de las “ciudades sin comarca”, esto es, municipios medianos o grandes (normalmente, de más de cien mil habitantes) donde todas las funciones locales se ejercen por los municipios (o, en su caso, por mancomunidades creadas por estos); y por último adición de otras organizaciones locales complementarias del municipio y la comarca (como los distritos ó *Bezirke* en Baviera), normalmente para tareas muy limitadas (cultura, asistencia social)¹⁴. El dato más relevante de esta tipología de organizaciones locales está precisamente en que la planta local se adapta a las características de los asentamientos humanos: fundamentalmente, evitando el solapamiento funcional entre grandes o medianas ciudades y las comarcas. Esto es, las entidades locales supramunicipales sólo están presentes allí donde la escala de los municipios no permite el ejercicio efectivo de las tareas locales. De otro lado, en lo que hace a la *organización interna* de las entidades locales, se observan notables diferencias entre los distintos *Länder* (aunque siempre con una tendencia, propia del federalismo cooperativo alemán, a que las fórmulas organizativas más eficientes acaban siendo adoptadas por todos los *Länder*). Todas las entidades locales territoriales (municipios y comarcas) tienen, en primer lugar, una *asamblea de electos*, donde se residencian las decisiones de mayor trascendencia para el municipio. Pero más allá de este órgano representativo, las estructuras de gobierno son bien diversas en los distintos *Länder*¹⁵. Así, la figura del *Alcalde* -aun siendo común a todos los municipios- presenta perfiles muy diferentes en los distintos *Länder*: hay alcaldías más presidenciales y alcaldías más ejecutivas; y hay alcaldes de elección directa por los vecinos (originariamente en los *Länder* del sur, extendiéndose por toda Alemania) y alcaldes de elección indirecta, por los concejales (sistema ya tendencialmente residual)¹⁶. También, no todos los Ayuntamientos cuentan con

13. Así, art. 71.1 de la Constitución de Baden-Württemberg

14. J-CH. PIELOW, “Las estructuras del gobierno local en un marco federal: la asimetría y las singularidades”, en *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Barcelona, 2000, pp. 95 y ss (pp. 104 y ss).

15. M. BURGI, *Kommunalrecht*, Beck, 2006, pp. 115 y ss.

16. S. DIEZ SASTRE, “La elección directa del Alcalde en Alemania”, en *Anuario del Gobierno Local 2004*, Barcelona, 2005, pp. 233 y ss.

un *órgano ejecutivo colegiado* (comisión de gobierno o similar) y donde los hay, sus funciones no son homologas. Finalmente, en algunos *Länder* tiene especial peso la figura del “director” municipal, cargo directivo (no electo) a quien propiamente está encargado la dirección y el buen funcionamiento de los servicios municipales. En suma, las diferencias en la organización “interna” de las entidades locales son verdaderamente relevantes, pero se trata sobre todo de una *heterodiferenciación*, esto es, establecida por cada *Land* y no por cada entidad local en ejercicio de su poder de autoorganización.

8. La organización local en *Italia* presenta, aún hoy, un *alto nivel relativo de homogeneidad*. Y ello pese a la reforma constitucional de 2001 y la posterior Ley 131/2001, por la que se delega en el Gobierno la adecuación del régimen local a la reforma constitucional de 2001 (art. 2). En cuanto a la “planta local”, el nuevo art. 114 de la Constitución equipara formalmente a los municipios, áreas metropolitanas, provincias y regiones. La diferenciación en sede constitucional se limita a la previsión de un estatuto de capitalidad para Roma, si bien esta previsión aún no ha tenido ningún resultado concreto. De otro lado, en la distribución de competencias entre la República y las regiones, la materia “órganos de gobierno” se define como de competencia exclusiva de la República (art. 117.2 p) de la Constitución), lo que limita las posibilidades de diferenciación local a escala regional. También se puede hablar de un *alto nivel de homogeneidad en la organización “interna”* de las entidades locales italianas. De nuevo, la competencia exclusiva sobre “gobierno local” de la República limita la diferencia en la organización interna provincial o municipal. De hecho, el actual “*Texto Único degli Enti Locali*” (Decreto legislativo n. 267, de 18 de agosto de 2000) regula con notable extensión e intensidad la organización interna, tanto municipal como provincial. Esta situación de alta homogeneidad organizativa contrasta con una doctrina, muy extendida, que eleva la posición jurídica del Estatuto Municipal (funcionalmente similar al Reglamento Orgánico español)¹⁷ al considerar que su posición en el ordenamiento jurídico, en relación con las leyes, no es de jerarquía sino de competencia¹⁸. En suma: alta cualificación jurídica para el poder de autoorganización municipal, pero poco ámbito material real para su ejercicio.

17. A. GALÁN GALÁN, *El Reglamento orgánico local*, INAP, Madrid, 2004, pp. 23 y ss.

18. P. BILANCIA, “The normative autonomy of local government in Italy”, en N. STEYTLER (editor), *The place and role of local government in federal systems*, Konrad Adenauer-Stiftung, Johannesburg, 2005, pp. 169 y ss (p. 172).

9. En términos comparados se puede afirmar hoy que la *organización local española presenta un bajo nivel de diferenciación*. Con la excepción de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, insulares y forales, la “planta local” es hoy altamente uniforme. Más próxima a Italia que al Reino Unido o Alemania. La existencia de comarcas en algunas Comunidades Autónomas (Cataluña y Aragón) no altera el eje uniforme de *gobierno local a dos niveles* (municipio y provincia), basado en la idea de amplias competencias municipales y tareas provinciales de asistencia a los municipios con más dificultades para el ejercicio de sus competencias o prestación de sus servicios. Más adelante se abordarán las nuevas posibilidades de organización de la planta local que abren los nuevos Estatutos de Autonomía. De otro lado, en cuanto a la *organización interna*, hay que diferenciar entre la regulación de los órganos de gobierno y la de la organización administrativa. La configuración de los órganos de gobierno (Alcalde, Tenientes de Alcalde, Pleno y Junta de Gobierno) es sustancialmente homogénea para toda España (art. 20 LBRL) y -como luego se verá- las escasas diferenciaciones se contienen en las propias leyes del Estado, bien para un tipo concreto de municipios (“municipios de gran población”), bien para Madrid y Barcelona. Más diversa es la organización propiamente administrativa, como consecuencia del poder de autoorganización administrativa de cada entidad local (art. 4.1 a) LBRL). La situación así descrita puede experimentar algunos cambios importantes en un futuro próximo. Se puede augurar: de un lado, un mayor nivel de diversidad en la “planta local” en las distintas Comunidades Autónomas; y, de otro lado, una mayor diferenciación en la organización del gobierno y la administración local, tanto por decisión autonómica como propiamente local.

III. UNIFORMIDAD, DIFERENCIACIÓN Y AUTONOMÍA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE FUENTES

10. En términos de racionalidad económica o política se puede proponer o rechazar un mayor nivel de diferenciación en la organización local española. Pero más allá de esa discusión de oportunidad (política o económica) el enfoque jurídico de la diferenciación ha de canalizarse a través del sistema de fuentes del Derecho local. En términos jurídicos se trata de determinar, por tanto, quién puede diferenciar y hasta dónde se puede distinguir. Son preguntas que han de contestarse a partir de una comprensión completa del sistema de fuentes del Derecho local. Con esta pers-

pectiva hay que tener en cuenta que la diferenciación en la organización local actúa como un sistema de vasos comunicantes; pues *las posibilidades de diferenciación son finitas*. Así que: cuanto más diferencia una norma superior, menos pueden hacerlo las inferiores o subordinadas; y cuanto más heterodiferenciación, menos autonomía local.

I. Constitución

11. La Constitución española sólo contiene *opciones organizativas elementales*, por lo que la diferenciación en la “planta local” y en la organización interna de las entidades locales queda en gran medida referida a las leyes y al ejercicio de la autonomía autoorganizativa de cada entidad local. Entre lo que sí decide la Constitución se cuenta: la existencia necesaria de municipios y provincias e islas (arts. 137, 140 y 141.2 y 4 CE); la posible existencia complementaria de otras entidades locales (art. 141.3 CE); la ordenación del gobierno local conforme al principio democrático (arts. 140 y 141.1 CE); la existencia de un ámbito necesario de autonomía organizativa de las entidades locales (art. 137 CE); y algunas opciones elementales de organización interna para municipios, provincias e islas (arts. 140, 141.2 y 4 CE). Distingamos aquí entre municipios y provincias.

12. En primer lugar, el art. 137 CE garantiza la *existencia de los municipios*. No de cada municipio, sino de un tipo de entidad local caracterizada por su proximidad inmediata a los ciudadanos. Además, el art. 140 CE adopta algunas opciones organizativas mínimas. Así, el gobierno municipal mediante Alcalde y concejales electos. La Constitución deja abierta la forma de elección del Alcalde (directa o indirecta), la configuración o no de un órgano representativo colegiado y la existencia -o no- de órganos colegiados ejecutivos (comisión de gobierno o junta de gobierno). Dos cuestiones merecen ahora un tratamiento más detenido:

a) Se ha puesto en duda recientemente la constitucionalidad de que una Ley (en concreto, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local) autorice la inclusión en la Junta de Gobierno Local (órgano ejecutivo colegiado) de *personas que no ostentan la condición de concejal* (actual art. 126.2 LBRL, referido a los “municipios de gran población”). Se ha afirmado, en este sentido, que el mandato del art. 140 CE es claro y que impone que el gobierno municipal se ejerza, necesariamente, a través de cargos electos (Alcalde o concejales). Una objeción

constitucional como la descrita parece rechazable¹⁹. Fundamentalmente, porque parte de la premisa de que el art. 140 CE contiene una opción organizativa completa, lo cual no es propiamente deducible del mencionado precepto. La Constitución se refiere a dos tipos de cargos representativos (Alcalde y concejales) pero no les da forma jurídico-organizativa alguna. Nada dice sobre la posible existencia de un órgano colegiado ejecutivo (Junta de Gobierno Local) y menos aún sobre su composición. Del art. 140 CE sólo se puede extraer claramente que no puede haber gobierno ni administración municipal al margen de los cargos representativos directos, Alcalde y concejales. Pero nada dice la Constitución sobre la forma en que esos cargos electos ejercen sus competencias: si siempre directamente, a través de órganos colegiados o unipersonales, o mediante posible desconcentración o delegación en otros órganos. Todas éstas son opciones organizativas abiertas a la ley o a las normas municipales. Entre las posibles opciones organizativas está la creación de un órgano colegiado ejecutivo (Junta de Gobierno) como el regulado en el art. 126 LBRL: dirigido por el Alcalde y con posible integración de no-concejales. En la medida en que el Alcalde preside y dirige la Junta de Gobierno, y nombra y separa libremente a sus miembros, el gobierno municipal no ha quedado al margen de cargos electos (en este caso, Alcalde) tal y como impone el art. 140 CE.

b) Mayores dudas se pueden encontrar en las formas consorciales para la gestión de ciertos servicios públicos, según prevén diversas leyes autonómicas. Piénsese en el consorcio de transportes de Madrid (Ley 5/1985, de 16 de mayo, de creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid.); o en los “consorcios legales” de la Generalidad y el Ayuntamiento de Barcelona (art. 61 de la Ley 22/1998, de 29 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona). En estos casos, las competencias municipales se gestionan por organizaciones de las que forman parte los Ayuntamientos, entre otros sujetos, públicos o privados. Por tanto, el ejercicio de aquellas competencias municipales no es plenamente reconducible a los cargos electos locales (Alcalde y concejales). Esta opción organizativa (excepcional, conforme al art. 140 CE) se puede justificar en supuestos de interés supralocal o de competencias concurrentes. En primer lugar, es admisible que en supuestos de interés supralocal la

19. M. SÁNCHEZ MORÓN, “Observaciones sobre el régimen de organización de los “municipios de gran población””, en *Justicia Administrativa*, 25 (2004), pp. 5 y ss (pp. 12 y 13); También, F. VELASCO y S. DIEZ SASTRE, “Régimen jurídico organizativo de los municipios de gran población”, en *Justicia Administrativa*, 28 (2005), pp. 15 y ss (p.34).

Ley no atribuya competencias propias directamente a los municipios sino precisamente al consorcio. También se puede admitir el consorcio como forma organizativa para la gestión de competencias concurrentes (en el marco del art. 10.2 LBRL). Ahora bien, el art. 140 CE objeta aquellos consorcios que suponen un traslado completo de una competencia sectorial municipal (y por tanto, no sólo de los aspectos de alcance supramunicipal o que entran en concurrencia con competencias de otras Administraciones públicas). En estos casos las competencias municipales no son reconducibles a los cargos electos de cada Ayuntamiento, y de ahí su posible cuestionamiento ex art. 140 CE. Se manifiestan aquí, según se observa, los problemas estructurales de la “Administración mixta”²⁰.

13. La Constitución también garantiza la existencia de las provincias (art. 141 CE). Y adopta dos decisiones organizativas básicas: Primero, que cada provincia es, simultáneamente, una “agrupación de municipios” y una “división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado” (art. 141.1 CE). En segundo lugar, el gobierno y la administración provincial ha de ejercerse por órganos representativos (art. 141.2 CE), aunque no necesariamente por órganos de elección democrática directa. Ambas opciones constitucionales, pese a su concisión, son trascendentes para la organización provincial. Pues, de un lado, *la Constitución veta toda configuración estatutaria o legal de las provincias que les priven de su condición de entidad local* (agrupación de municipios). Y de otro lado, la forma organizativa de las provincias queda ampliamente abierta a la configuración legal.

14. Suscita algunas dudas la regulación de las veguerías en el actual Estatuto de Autonomía de Cataluña. En este Estatuto no se hace mención alguna a las provincias, como integrantes de la “planta local” de Cataluña. Y sí se prevén las veguerías, de las que se dice que “sustituyen a las Diputaciones” (art. 91.3 EAC), aunque al mismo tiempo se afirma que la posible modificación de los límites provinciales se regirá por lo dispuesto en el art. 141.1 CE. Pese a la complejidad estructural del art. 91 EAC se puede sostener -en una interpretación del Estatuto catalán conforme a la Constitución- que *las veguerías son las provincias en Cataluña* (a diferencia de las comarcas previstas en el art. 92 EAC, que son entidades locales propiamente estatutarias). A estas veguerías-provincias les añade el Estatuto de Cataluña una tarea legítima, aunque no prevista en la Constitución: ser la

20. Una aproximación, en E. NIETO GARRIDO, “La gestión compartida del aeropuerto de Barcelona-El Prat. Reflexiones”, en *Revista d'Estudis Autònoms i Federats*, 4 (2007), pp. 185 y ss.

“división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios” (art. 90.1 EAC). Las posibilidades organizativas de estas veguerías en Cataluña es amplísimo²¹: pueden presentar estructura concentrada o desconcentrada, y descentralizada o centralizada; y pueden recibir competencias sustantivas o sólo asistenciales. La opción organizativa vedada por la Constitución es precisamente la desagregación de la doble condición de la provincia como entidad territorial supramunicipal y como división territorial estatal. En otros términos, no cabe en la Constitución que la provincia pase a ser, en una determinada Comunidad Autónoma, únicamente una circunscripción electoral o de la Administración periférica del Estado. Pues la Constitución ha optado claramente por la doble condición (estatal y local) de la provincia. Cabe que un Estatuto de Autonomía le agregue funcionalidad autonómica, pero no que desagregue la dimensión estatal y local de la provincia. En estos términos, es necesario entender que las veguerías a que se refiere el art. 91.3 EAC, que sustituyen a las diputaciones, es la forma específica de las provincias en Cataluña, con la regulación específica que resulte de las leyes de régimen local del Parlamento catalán, conforme a lo previsto en los arts. 151 y 160 EAC.

15. Más allá de las opciones organizativas directas, la Constitución también dispone que *la organización interna local no es plenamente disponible por la Ley*. Con el reconocimiento constitucional de la autonomía local (art. 137 CE) la Constitución establece dos determinaciones organizativas para las entidades locales²²: de un lado, la Constitución garantiza de forma inmediata, y para cada entidad local, un mínimo de autonomía organizativa. Y de otro lado, más allá de ese *mínimo o núcleo esencial de autonomía* -indisponible por el legislador- la Constitución contiene un *mandato de optimización de la autonomía local*; esto es, una orden o instrucción a todos los poderes públicos (y especialmente a los poderes legislativos) para que eleven al máximo de lo constitucionalmente posible el mínimo de autonomía organizativa que directamente garantiza la Constitución.

a) Como vengo diciendo, la Constitución sólo garantiza de forma directa un “estándar mínimo” de autonomía municipal, y encarga a la Ley que eleve ese estándar al máximo de lo constitucionalmente posible. Resulta

21. F. VELASCO, “Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los Estatutos de Autonomía”, en *Anuario del Gobierno Local 2004*, Barcelona, 2005, pp. 117 y ss. (p. 128).

22. F. VELASCO CABALLERO, “Estatutos de Autonomía, Leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes”, en *Anuario del Gobierno Local 2005*, Barcelona, 2006, pp. 126-128.

especialmente complejo determinar en positivo qué poder de autoorganización garantiza de forma directa la Constitución. Lo que sí se puede afirmar es que ese “estándar mínimo” de autonomía organizativa no supone un poder de disposición completo sobre la propia organización. Por de pronto, *la garantía constitucional de autoorganización municipal no incluye la definición general de la “forma de gobierno”* (eso es la definición de las relaciones entre los órganos representativos y los órganos ejecutivos). La configuración normativa de la “forma de gobierno local” es tarea que corresponde fundamentalmente al Estado; así resulta de la conjunción del título competencial básico del art. 149.1.18 CE (competencia básica sobre el régimen de la Administración local) y la conexión elemental de la “forma de gobierno local” con el derecho fundamental de representación política (art. 23.1 CE), que ha de ser reconocible como sustancialmente igual en toda España (STC 247/2007, FFJJ. 4 c) y 13 a). En este ámbito de la “forma de gobierno local” tanto el poder autonómico como el poder local de autoorganización disponen de un margen de regulación limitado. Lo que sí se puede considerar dentro de la garantía constitucional directa de autoorganización es el *poder de cada municipio para completar y adaptar a las singularidades de cada ciudad o pueblo la “forma de gobierno” municipal establecida por la Ley*. No sería éste un poder atribuido por la Ley sino un poder con anclaje constitucional directo. Más extenso e intenso es el alcance de la autonomía organizativa local, derivada directamente del art. 137 CE, cuando se trata de regular no ya la “forma de gobierno local” sino la organización propiamente administrativa de las entidades locales.

b) Más allá del “estándar” constitucional mínimo de autoorganización local, la Constitución ordena a todos los poderes públicos (y entre ellos al legislador) la consecución de los máximos niveles posibles de autonomía local. Esta segunda dimensión de la garantía constitucional de autonomía local resulta especialmente relevante como canon interpretativo de las Leyes sobre régimen local. Las leyes pueden, ciertamente, configurar la estructura orgánica general de los ayuntamientos, diputaciones provinciales y cabildos. Pueden definir y regular, sin duda, cuáles son los órganos a través de los cuales se ejerce el poder local. Pueden determinar su composición, funciones y relaciones. Pero al mismo tiempo hay que recordar que esa labor de configuración legal ha de entenderse bajo la vigencia del “principio de autonomía local”. Esto conduce a afirmar que la imposición de una misma organización o “forma de gobierno” a todos los Ayuntamientos es una posibilidad legal que ha de interpretarse siempre de forma

estricta. Así lo exige la interpretación de la Ley conforme a la Constitución (en este caso, conforme al principio constitucional de autonomía local). De forma que allí donde la Ley no ha optado de forma expresa y precisa por una determinada forma organizativa, la interpretación normativa debe conducir siempre a considerar esa cuestión organizativa como no regulada por la Ley, y por tanto abierta a la potestad de autoorganización local garantizada por la Constitución.

2. Carta Europea de la Autonomía Local

16. El art. 6.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988) contiene una *opción de principio por la diferenciación organizativa de origen local* (autodiferenciación). Dice el mencionado art. 6.1 CEAL que: “Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz”. La mención a las “leyes generales” de la CEAL puede interpretarse como una exclusión de las Leyes de régimen local de caso único, de forma similar a lo que también ha declarado nuestro Tribunal Constitucional, aunque sólo en relación con las leyes autonómicas (STC 214/1989, FJ 11). Quedarían así en entredicho los tradicionales “régimenes de carta” provenientes de la legislación de régimen local de 1955, con continuidad en la LBRL (véase su Disposición Adicional 6ª en relación con Madrid y Barcelona) y hasta hoy (Ley catalana 22/1998, de Carta Municipal de Barcelona; Ley estatal 2/2006, de Régimen Especial para el municipio de Barcelona; y Ley 22/2006, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid). Formalmente, y de acuerdo con el art. 96 CE, todas las normas de Derecho interno contrarias al art. 6.1 CEAL serían inaplicables. Ahora bien, como se ha señalado en la doctrina, la CEAL no contiene propiamente normas condicionales, determinadas y precisas, sino más bien normas “principiales”²³ o simples “reservas internacionales de Ley”²⁴. En consecuencia, la opción de la CEAL por la “autodiferenciación organizativa local” ha de

23. J. L. REQUEJO PAGÉS, “El valor de la Carta Europea de la Autonomía local en el ordenamiento español”, en F. CAAMAÑO (Director), *La autonomía de los entes locales en positivo*, Barcelona, 2003, pp. 15 y ss.

24. B. SCHAFFARZIK, *Handbuch der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung*, Booberg Verlag, Stuttgart, 2001, p. 94.

ser vista más como un objetivo que como una exclusión absoluta de toda singularización en la organización interna local decidida por la Ley. Dicho esto, la mayor relevancia del art. 6.1 CEAL proviene de su eficacia como. La especial posición jurídica de los Tratados internacionales en nuestro Derecho interno (art. 96 CE) impone una interpretación de las leyes (y normas infralegales) que pueda resultar conforme con el propio Tratado internacional, pues de esta manera se evita el desplazamiento aplicativo de la Ley frente al tratado. Bajo esta premisa se puede sostener que las disposiciones organizativas de las leyes han de interpretarse de una manera estricta (o restrictiva). Esto es, identificando un espacio de regulación local donde pueda plasmarse la autodiferenciación que garantiza el art. 6.1 CEAL. Véase con un ejemplo: el art. 126.4 LBRL escinde la Secretaría General del Ayuntamiento en dos órganos: Secretaría General del Pleno y “órgano de apoyo al secretario de la Junta de Gobierno Local”. Ahora bien, esta opción organizativa legal ha de interpretarse que deja abiertas distintas opciones organizativas de cada Ayuntamiento; y entre ellas, la de cómo reflejar aquella diversidad orgánica en la Relación de Puestos de Trabajo de cada Ayuntamiento. Cabría optar, en este sentido, por que la diferenciación orgánica impuesta por la Ley no determinara (de forma provisional o definitiva) una diferenciación de puestos de trabajo (esto es, que desde el punto de vista funcional una mismo empleado público realizara las funciones propias de los dos órganos).

3. Estatutos de Autonomía

17. En términos generales, los nuevos Estatutos de Autonomía promueven la diferenciación organizativa local. Desde dos perspectivas: de un lado, las Comunidades Autónomas reciben nuevas competencias en materia local, lo que bien puede llevar a un mayor nivel de diversidad organizativa en el conjunto de las entidades locales de España. De otro lado, los propios Estatutos de Autonomía garantizan directamente la autonomía local e incluyen expresamente en ella el poder de autoorganización. Esta segunda opción estatutaria debe conducir a limitar el alcance de la diferenciación organizativa de origen autonómico, a fin de que cada entidad local disponga de un campo de acción suficiente para el ejercicio de su poder de autoorganización. Como se ve, las dos nuevas decisiones estatutarias (más competencias autonómicas y garantía directa del poder de autoorganización) se encuentran en una relación de tensión; y el resultado

final de esa tensión estará en directa relación con el alcance de la legislación organizativa del Estado.

18. Tomando como referencia los nuevos Estatutos de Cataluña y Andalucía se puede observar que *prima facie* se mantiene la situación competencial existente en materia organizativa. En lo que hace a la “planta local”, cada Comunidad mantiene un amplio poder configurador, con el límite de las garantías constitucionales de existencia de los municipios y provincias (arts. 59 EAA; y 151 EAC). Más arriba ya se hizo referencia a la posición singular de la vejería en el Estatuto de Cataluña. En lo que se refiere a la *organización interna* de las entidades locales, el Estado mantiene su competencia básica sobre organización del gobierno local (art. 149.1.18 CE). Y tanto Cataluña como Andalucía reciben la competencia de desarrollo del régimen básico estatal y la competencia exclusiva sobre “órganos complementarios” (arts. 160 EAC y 60.1 EAA). Las claves del nuevo sistema de distribución competencial -y por tanto del grado de diversidad organizativa con base autonómica- está precisamente en el *significado de la expresión “órganos complementarios”*. Desde luego que esta expresión no se encontraba en los estatutos de autonomía precedentes; aunque sólo fuera porque describían las competencias autonómicas de una manera mucho más escueta (“régimen local”). La expresión “órganos complementarios” proviene en realidad de la LBRL cuando, después de precisar que el Alcalde, el Teniente de Alcalde y el Pleno existen en todos los ayuntamientos (art. 20.1 LBRL) establece que “las leyes de las comunidades autónomas sobre el régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria...” (art. 20.2 LBRL), y a ello se añade que “los propios municipios, en los reglamentos orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios...” (art. 20.3 LBRL). Estas referencias positivas, en su paso por el control de constitucionalidad (STC 214/1989) determinaron la asunción del par de conceptos “órganos necesarios” (cuya regulación corresponde al Estado) y “órganos complementarios” (de competencia autonómica o local). Pero téngase en cuenta, en todo caso, que la referencia a los “órganos necesarios” o “complementarios” no era propiamente una categoría de distribución de competencias en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía. Era una descripción de la realidad legislativa creada por la LBRL. Por ello mismo, la utilización de la expresión “órganos complementarios” en los nuevos Estatutos de Autonomía no puede trasladar miméticamente el estado de la regulación de la organización local en la LBRL. En otros términos: “órganos complementarios” no pueden ser ya,

sin más, los órganos no regulados en la LBRL; “órganos complementarios” es ahora una expresión delimitadora de competencias en los Estatutos de Autonomía, y por ello debe presentar un contenido normativo propio. Una propuesta interpretativa para la categoría normativa de “órganos complementarios” puede partir de la distinción entre la “forma de gobierno local” y la “organización administrativa” también local. La “forma de gobierno local” se refiere a las formas de articulación de órganos representativos y órganos ejecutivos; y aquí la competencia básica estatal es especialmente intensa: se trata de concretar orgánicamente el principio democrático de municipios y provincias (arts 140 y 141.1 CE) y el derecho fundamental de representación (art. 23.1 CE). Más allá de la “forma de gobierno” se encuentra la organización administrativa local (justamente complementaria y al servicio de la forma de gobierno general establecida por el Estado). Éste es, en principio, el contenido propio del título competencial “órganos complementarios” y donde, por tanto, la regulación de cabecera es tarea de las Comunidades catalana y andaluza.

19. Los nuevos Estatutos de Cataluña y Andalucía también favorecen la diversidad organizativa mediante el *reconocimiento expreso del poder de autoorganización*, aunque sólo en relación con los municipios y no con las provincias (arts. 91.3 EAA y 87.1 EAC).

a) Los dos Estatutos de Autonomía hablan ahora de “plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal”. Este poder de autoorganización municipal es necesariamente superior al “estándar” mínimo de autonomía organizativa municipal que garantiza directamente la Constitución. El poder de organización es ahora “pleno”, no “mínimo”, y su único límite expreso está en las “disposiciones generales establecidas por la ley”, expresión está casi idéntica a la del art. 6.1 CEAL y que, en coherencia con lo antes dicho, proscribire con carácter general la existencia de normas organizativas autonómicas de rango inferior a la Ley o de caso único (salvo, obvio es, cuando el propio Estatuto prevé una Ley singular, como es el caso de Barcelona en el art. 89 EAC). Combinando los nuevos títulos competenciales autonómicos sobre régimen local y el reconocimiento expreso del poder de autoorganización municipal se puede formular la siguiente propuesta de articulación del poder organizativo: *al Estado corresponde una regulación básica centrada en la “forma de gobierno municipal”* (composición, funciones y sistemas de relación entre el Pleno y el ejecutivo municipal). Además, *cada Comunidad Autónoma* dispone de un

ámbito limitado para el desarrollo normativo de la “forma de gobierno municipal”; no sólo por lo extenso de la competencia estatal sino también por el necesario reconocimiento de un ámbito propio para la autoorganización municipal. Finalmente, también es limitado el ámbito de regulación de cada entidad local sobre su “forma de gobierno”. Distinto es el esquema de distribución competencial en la *organización administrativa municipal* que complementa la “forma de gobierno local”: aquí *la competencia estatal es muy limitada* y hay un amplio campo para la regulación autonómica, que actúa en relación con cada municipio concreto como una suerte de legislación básica, susceptible de desarrollo y complemento normativo por cada Ayuntamiento.

b) Bien distinto es el esquema de distribución del poder para las provincias. Aquí, a falta de mención expresa en los Estatutos de Autonomía, el poder de autoorganización garantizado frente a la Ley es únicamente el “estándar” mínimo que resulta del art. 137 CE (autonomía local). Más allá, las Leyes de cada Comunidad Autónoma puede establecer con amplio poder de configuración la estructura organizativa provincial.

20. Según se ha expuesto, los nuevos Estatutos de Cataluña y Andalucía abren un espacio normativo nuevo para la diferenciación en la organización local. Dada la vigencia actual de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, y que no todos los Estatutos de Autonomía siguen la pauta de Cataluña y Andalucía, se plantea ahora una grave cuestión sobre la articulación de las nuevas posibilidades organizativas (autonómicas y locales) y la regulación organizativa básica del Estado. Como punto de partida hay que señalar que incluso los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía contienen algunas diferencias relevantes entre sí, en cuanto a las relaciones ordinamentales en materia local. El Estatuto de Andalucía, luego de atribuir el régimen de los órganos locales complementarios en exclusiva a la Comunidad Autónoma, precisa que en esta materia se aprobará “una ley de régimen local, en el marco de la legislación básica del Estado” (art. 98 EAA). Nada parecido contiene el Estatuto de Cataluña. Conforme al propio tenor del Estatuto andaluz -y teniendo a la luz el amplísimo juego que las llamadas “cláusulas sin perjuicio” han dado hasta hoy en la jurisprudencia constitucional- se puede afirmar que *el Estatuto andaluz contiene una autorestricción en la definición de sus competencias exclusivas sobre organización local*: es el propio Estatuto andaluz quien condiciona el ejercicio de la competencia exclusiva autonómica a lo que resulte de la competencia básica estatal ex art. 149.1.18 CE. En otros términos, el Esta-

tuto andaluz no encuadra el ejercicio de la competencia básica estatal ex art. 149.1.18 CE sino que, bien al contrario, somete la competencia exclusiva autonómica a lo que en cada momento el legislador estatal considere como básico en materia organizativa. Podríamos decir aquí, a resultas del art. 98 EAA, que las competencias de Andalucía sobre “órganos complementarios” locales no son verdaderamente exclusivas, sino compartidas. Bien distinta es, a mi juicio, la regulación del Estatuto catalán.

21. Pese a la aparente similitud entre los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía, lo cierto es que el Estatuto catalán no contiene una norma similar a la del art. 98 EAA. Por eso, se puede considerar que la materia “órganos complementarios” locales es una verdadera competencia exclusiva de la Comunidad catalana. Sentada esta premisa, hay que concluir que, desde la aprobación del nuevo Estatuto, el Parlamento catalán puede regular acabadamente la organización administrativa interna de las provincias o municipios, así como las estructuras organizativas *supra* e *infra* municipales. Piénsese, por ejemplo, en una organización desconcentrada de las provincias (a través de comarcas), en la promoción o no de los distritos en las grandes ciudades, en las organizaciones administrativas instrumentales (organismos autónomos y demás), en la creación de órganos directivos desconcentrados, o en la forma organizativa de la secretaría municipal. En estos ámbitos, *la Ley catalana podrá entrar en conflicto aplicativo con la legislación básica estatal* (sobre todo, con la regulación detallada de la organización administrativa municipal de los “municipios de gran población”). Y aunque una Ley autonómica no podrá en ningún caso derogar la regulación de la LBRL, sí podrá desplazar su aplicación en el territorio de Cataluña. Siendo válidas las opciones organizativas de la ley catalana (por responder a una competencia autonómica exclusiva) es el propio Estatuto de Cataluña el que determina la aplicación preferente de la ley catalana, frente a la legislación básica estatal. Lo que podrá ocurrir, eso sí, es que la legislación organizativa autonómica sea de tal extensión e intensidad que ciegue el margen de autorregulación local. En este caso, las leyes autonómicas podrán ser contrarias a los arts. 87.1 EAC (referido a los municipios) y al 160.1 EAC (referido a todas las entidades locales), ambos garantizadores de la autonomía local. Aquí no se estaría planteando ya un cuestión de selección de la norma aplicable (si la LBRL o la ley autonómica) sino una cuestión de validez estatutaria de la ley catalana, cuyo enjuiciamiento corresponderá en todo caso al Tribunal Constitucional (STC 247/2007, FJ 15 c).

4. Legislación básica estatal

22. Desde 1985, la organización local española presenta un alto nivel de homogeneidad. Más acusada en la regulación de la “forma de gobierno local” (configuración orgánica y funcional de los órganos “necesarios”: Alcalde, Teniente de Alcalde, Pleno, Junta de Gobierno); y menos intensa en la regulación propiamente administrativa (áreas de gobierno, organizaciones instrumentales) y en la ordenación de las estructuras *supra* e *inframunicipales* (de “alta interiorización” autonómica, según la STC 214/1989). Este esquema normativo se ha alterado de dos formas en tiempos más recientes. En primer lugar, mediante la distinción entre dos tipos de municipios: los “comunes” y los de “gran población”. Y en segundo lugar, mediante la singularización organizativa de Madrid y de Barcelona.

23. A partir de la Ley 57/2003, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, se diferencia en el régimen local básico español entre los municipios ordinarios y los “municipios de gran población” (regulados ahora de forma especial en los arts. 121 y ss. LBRL). Y la diferencia entre ambos regímenes jurídicos es básicamente organizativa. Una diferenciación como la expuesta no tiene parangón en el Derecho comparado de nuestro entorno²⁵. Y se acomoda con dificultad a la competencia básica estatal sobre Administración local (art. 149.1.18 CE). No es de extrañar, por ello, su impugnación ante el Tribunal Constitucional. Desde luego, y en lo que hace al principio de diferenciación, de esa regulación resulta un estrechamiento de los márgenes autonómico y municipal para singularizar la organización administrativa interna. Se da la paradoja, incluso, de que ahora en algunas materias los municipios de régimen común (medianos y pequeños) disponen de mayor margen de autoorganización que los municipios de gran población (art. 24 *versus* art. 128.1 LBRL). Piénsese, simplemente, en la creación de distritos, que es potestativa para los municipios ordinarios y preceptiva para los “municipios de gran población”. Por lo demás, el resultado real de la singularización normativa de los “municipios de gran población” es de corto alcance. La diferenciación normativa es real allí donde previamente, con amparo más o menos claro en la LBRL, los municipios ya habían desarrollado formas organizativas adecuadas a sus dimensiones.

a) En cuanto a la regulación de los órganos de gobierno, la “parlamentarización” pretendida por la Ley 57/2003 tenía ya un cierto arraigo prác-

25. F. VELASCO y S. DIEZ SASTRE, *Régimen jurídico organizativo...*, p. 16.

tico en el funcionamiento de algunos grandes municipios. Así, la posición de la Comisión de Gobierno (ahora Junta de Gobierno) como verdadero órgano colegiado ejecutivo de gobierno, bajo la dirección política del Alcalde, y no como mero órgano de asistencia al Alcalde (según la definición del art. 23.2 LBRL). O las amplísimas delegaciones del Alcalde en algunos concejales, que reforzaban la imagen departamental del gobierno local y ofrecían una imagen presidencial (y escasamente administrativa) del Alcalde. También -al menos en los Ayuntamientos con una mayoría absoluta de gobierno- mediante la delegación generosa de competencias del Pleno en la Comisión de Gobierno (art. 22.4 LBRL), reforzando así la imagen de órgano colegiado ejecutivo de este órgano.

b) De otro lado, y en lo que se refiere a la organización propiamente administrativa, la *creación de distritos* (ahora preceptiva) ha consistido más bien en la adaptación (con más o menos alcance) de previas estructuras orgánicas desconcentradas, creadas al amparo del art. 24 LBRL, llámáranse barrios o distritos. Con la nota característica de que allí donde las estructuras territoriales desconcentradas presentaban poca relevancia real, tampoco han ganado en presencia en el nuevo sistema²⁶. Por lo que se refiere a la *Secretaría municipal* (ahora desgajada en Asesoría Jurídica, Secretaría del Pleno y órgano de apoyo al Secretario de la Junta de Gobierno), hay que señalar que en los municipios medianos y grandes ya era normal la existencia de una Asesoría Jurídica diferenciada de la Secretaría General (con reflejo específico en la estructura orgánica y en la Relación o Catálogo de Puestos de Trabajo). Y por último, en la organización económica de los grandes municipios ya se daban diversas formas de separación de las funciones de gestión tributaria respecto de la tesorería municipal. En suma, buena parte de las singularidades organizativas ya existentes en los grandes municipios, dispuestas al amparo de la competencia de autoorganización del art. 4.1 a) LBRL, han pasado a ser estructuras organizativas necesarias, dispuestas por legislación básica estatal.

24. La diferenciación organizativa impuesta por la legislación básica estatal presentaba ya escasa justificación jurídica en el momento de su aprobación (2003), y es causa ahora de graves problemas aplicativos. Tal y como se dijo ya más arriba, los nuevos Estatutos de Cataluña y Andalucía amplían

26. Como ejemplo, véase el caso de Bilbao en A. ZURITA "Los distritos de la villa de Bilbao", en C. PRIETO ROMERO y A. GALÁN GALÁN, *Los distritos: gobiernos de proximidad*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007, pp. 442 y ss.

las competencias autonómicas sobre la organización administrativa municipal. Quedan ahora claramente en entredicho todas aquellas normas especiales para los “municipios de gran población” que, por referirse directamente a la organización administrativa municipal (“órganos complementarios”), caen claramente en la esfera de regulación autonómica. Una regulación básica estatal como la descrita está abocada a ser desplazada sistemáticamente por las Comunidades Autónomas. Por lo que, en última instancia, se hace necesario un replanteamiento de la función legislativa del Estado en lo que se refiere a la organización administrativa municipal.

25. El borrador de anteproyecto de nueva Ley del Gobierno y la Administración Local (BLGAL), ampliamente debatido en los últimos años (aunque finalmente no ha encontrado tramitación parlamentaria) corrige en gran medida la línea de diferenciación organizativa municipal desde el Estado. Y busca la coherencia con los nuevos Estatutos de Autonomía (art. 1.5 BLGAL). La regulación es, con carácter general, *más básica* y por tanto más fácilmente articulable con las posibles Leyes autonómicas de las Comunidades con nuevos Estatutos de Autonomía. Además, hay que considerar que el BLGAL pretende derogar tanto el Texto Refundido de Régimen Local de 1986 (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: TRRL) como el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales: ROF), lo que acentúa la idea de regulación organizativa propiamente básica del Estado. Descendiendo a la regulación concreta del BLGAL, se puede apuntar lo siguiente:

a) *Se suprime la caracterización de un tipo especial de municipios* (los “municipios de gran población”). Y ello, en realidad, porque un parte de ese régimen local especial introducido por la Ley 57/2003 (la “parlamentarización” del gobierno local) se extiende ahora a los demás municipios. En lo que no se extiende a los demás municipios (sobre todo, la regulación de la organización administrativa subordinada a los órganos de gobierno) puede seguir vigente el actual régimen especial de los “municipios de gran población” (Disposición Transitoria Iª BLGAL), aunque entonces ya como opción de autoorganización municipal libremente modificable por cada Ayuntamiento. Solamente para algunas cuestiones muy singulares, como la inclusión de miembros no electos en la Junta de Gobierno Local, el BL-

GAL sigue manteniendo una diferenciación de origen básico estatal: sólo disponen de esta opción los municipios de más de 75.000 habitantes (art. 50.4 BLGAL)

b) La notable reducción en la densidad en la regulación organizativa estatal va acompañada, en algunas ocasiones, de una *opción directa por la autorregulación municipal*. Es el caso del art. 54.1 e) “in fine” del BLGAL, en el que se prevé que las competencias “administrativas” o “ejecutivas” del Pleno, que con carácter general el BLGAL reubica en la Junta de Gobierno Local, puedan permanecer en el Pleno del Ayuntamiento cuando así lo decida el Estatuto orgánico (Reglamento orgánico) de cada Ayuntamiento. La cuestión más relevante aquí es si la ley básica estatal puede llamar directamente a la regulación complementaria municipal; y si esa llamada puede excluir la regulación organizativa autonómica. Como es sabido, la STC 214/1989, FJ 6, dejó sentado que la Ley básica de régimen local no puede alterar las reglas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y por lo mismo, una Ley básica estatal no puede excluir la regulación autonómica en una materia que estatutariamente le corresponda. Desde esta perspectiva, existiendo competencia autonómica sobre organización local (bien exclusiva, bien compartida), la Ley básica estatal no puede excluir la regulación de las funciones del Pleno por cada Comunidad Autónoma. Y por tanto, no puede remitir de forma excluyente a favor del Estatuto orgánico municipal la ubicación definitiva de las competencias “ejecutivas” del Ayuntamiento, si en el Pleno o en la Junta de Gobierno. Ningún impedimento hay (y esto no es una contradicción) para que la Ley básica estatal renuncie a fijar de forma inamovible el órgano de gobierno competente para el ejercicio de competencias municipales “ejecutivas”; y que garantice la autonomía municipal es esa determinación. Pero esa posible remisión de la Ley estatal al Estatuto orgánico municipal no puede impedir que cada Comunidad Autónoma -en ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo- establezca la forma y los criterios conforme a los cuales los Ayuntamientos podrán definir las funciones “administrativas” o “ejecutivas” del Pleno y de la Junta de Gobierno Local.

26. Sin perjuicio de la apreciable tendencia general del BLGAL hacia lo propiamente básico, algunos de sus preceptos son de difícil encaje con los nuevos Estatutos de Autonomía. Es el caso de la imposición de algunas formas orgánicas sin clara justificación, como las comisiones informativas del Pleno (art. 50.5 BLGAL); o la regulación en el art. 76 BLGAL de la organización instrumental del Ayuntamiento (organismos autónomos, en-

tidades públicas empresariales) más conectada a la gestión de los servicios locales que a la forma de gobierno municipal. O por último la regulación parcial de las entidades locales no necesarias, como las mancomunidades (art. 4 BLGAL), las asociaciones municipales (art. 5 BLGAL) o las entidades locales menores (art. 6 BLGAL). Regulaciones todas ellas que entran en conflicto con las competencias autonómicas en los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía y que pueden determinar -al menos en Cataluña- el desplazamiento territorial de la legislación básica estatal.

5. Leyes autonómicas

27. La diferenciación de origen autonómico en la organización local es, en general, de corto alcance. En la actualidad todas las Comunidades Autónomas disponen de competencia legislativa sobre régimen local, sea ésta formalmente exclusiva o simplemente compartida. Sin embargo, la relevancia real de estos títulos competenciales sigue siendo aún hoy muy limitada. De ahí que la diferenciación organizativa sea generalmente escasa. De un lado, aún hoy hay Comunidades Autónomas que carecen de una regulación propia del régimen local (el caso más llamativo es el País Vasco, que dispone de competencia “exclusiva” sobre régimen local: art. 10.4 de su Estatuto). En otros casos, como Madrid, la legislación autonómica (Ley madrileña 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local) se centra en aspectos verdaderamente secundarios de la organización municipal (como la gestión de municipios disueltos); aquí, lo limitado y secundario de la regulación local tiene que ver con la asunción en bloque de la regulación estatal integrada por la LBRL, el TRRL y el ROF. Y es lo cierto que ese conjunto normativo apenas si deja espacio liberado para la regulación autonómica. En otros casos, por fin, la legislación autonómica presenta más sustancia, en la medida en que asume como propia la regulación hasta ahora contenida en el TRRL o en el ROF. Este puede ser el caso de Aragón (Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón) o Cataluña (Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña).

28. En los últimos años, la diferenciación de origen autonómico se está produciendo en paralelo a la Ley. A través de los “pactos locales”. Como es sabido, el “pacto local” de 1996 incluye el aumento de las competencias municipales en determinadas materias de claro interés local. Aunque son varias las Comunidades que han iniciado la ejecución del “pacto local”,

pocas son las que han concluido el proceso. En todo caso, y en lo que hace a la organización local, en algunos “pactos locales” autonómicos (como el de Galicia, de 20 de enero de 2006), se apuntan algunas tendencias problemáticas. Se trata del aumento de las competencias locales mediante la creación de Administraciones mixtas: creación de “consorcios legales” entre municipios y la Comunidad Autónoma para la gestión de competencias trasladadas a las entidades locales. Esta forma de descentralización local presenta series objeciones desde el punto de vista del principio democrático (*accountability*) en la medida en que dificulta a los ciudadanos la identificación precisa de que organización pública (cada una con su propia legitimación democrática) gestiona cada competencia y es responsable de cada actuación.

6. Autodiferenciación

29. Hasta hoy, *el margen para la autoorganización municipal ha sido escaso*. Primero, por la amplitud de la regulación estatal (básica o no) en sus dos variantes de municipios de régimen común y “de gran población”. Segundo, porque algunas Comunidades Autónomas han completado por Ley y hasta el detalle la regulación organizativa local. Pero incluso donde las entidades locales disfrutaban de un cierto margen para la regulación organizativa, lo cierto es que las divergencias son mínimas o menores. Los Reglamentos orgánicos municipales siguen un patrón fijo, que normalmente se limita a trasladar la actual regulación del ROF, a lo sumo con algunas adiciones singulares. Aspectos necesitados de regulación novedosa, por no tener atención en el ROF (como el régimen de los “concejales no adscritos” desde la Ley 57/2003), con frecuencia no reciben una atención específica en los Reglamentos orgánicos. Incluso los “municipios de gran población”, que desde 2003 han tenido que regular en sus Reglamentos orgánicos las nuevas exigencias del Título X de la LBRL, **presentan un alto nivel de coincidencia, casi identidad**. Baste con comparar los Reglamentos orgánicos de Zaragoza, Madrid, Alcalá de Henares o Móstoles para comprobar lo que se dice. El esquema descrito se altera en el BLGAL: la regulación organizativa estatal se reduce considerablemente y se deroga el TRRL y el ROF. Esto determina que, además del mayor espacio normativo posible para las Comunidades Autónomas, se refuerza el poder de autoorganización del Estatuto orgánico local (Reglamento orgánico). Ese mayor poder organizativo no determina necesariamente mayor diferenciación (pues bien se

puede reproducir el fenómeno de emulación de Reglamentos orgánicos actual); lo que sí exigirá es mayor cooperación técnica de las provincias en la configuración de la organización de cada municipio.

30. Una segunda cuestión sobre la autonomía organizativa local es la de quién -y hasta dónde- dispone de ese poder dentro de cada entidad local. Aquí se ofrecen dos modelos bien distintos (dejando ahora al margen los municipios que actúan en régimen de concejo abierto).

a) En las *provincias y los municipios de régimen común* corresponde al Pleno el grueso del poder normativo-organizativo; y lo hace, fundamentalmente, a través del Reglamento orgánico (arts. 33.2 y 22.2 d) LBRL), de los Estatutos de los organismos públicos (art. 85 bis. 1 a) LBRL), de las plantillas de personal (unidas al presupuesto) y de las relaciones de puestos de trabajo (art. 33.2 f) LBRL). Más allá de las decisiones administrativas del Pleno, el Alcalde y el Presidente de la Diputación sólo disponen de un poder organizativo de carácter aplicativo (no normativo) aunque no por ello secundario. Mediante las delegaciones de competencias se configuran (no formalmente, aunque sí realmente) áreas de gobierno o departamentos a través de los que se canaliza la actividad local sectorial.

b) La distribución del poder organizativo es bien distinta en los "*municipios de gran población*". Siguiendo las *formas parlamentarias* de gobierno, se da aquí un reparto de funciones más equilibrado entre Pleno, Junta de Gobierno y Alcalde. Desde luego que la regulación de los "órganos de gobierno" queda reservada al Pleno (a través del Reglamento orgánico: art. 123.1 c) LBRL). Pero, en cambio, la regulación de la administración municipal está más distribuida entre el propio Pleno, el Alcalde y la Junta de Gobierno. El Pleno, a través del Reglamento orgánico, determina el régimen jurídico de la organización municipal o, en términos del art. 123.1 c) LBRL, los "niveles esenciales de la organización municipal", pero no propiamente la "planta" administrativa del Ayuntamiento. El Reglamento orgánico cumple, así, una función similar a la que corresponde en el Estado a la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE): el Reglamento orgánico regula en abstracto los órganos del Ayuntamiento, pero no determina la existencia ni el campo de actividad sectorial que corresponde a cada uno. Al Alcalde corresponde determinar la planta de la Administración central municipal en cada momento (o, en términos del art. 124 k) LBRL: "la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva"); esto es, el número de áreas de

gobierno, la estructura interna de cada área (órganos directivos: coordinadores generales, directores generales). Finalmente, a la Junta de Gobierno Local le corresponde una incidencia más limitada sobre la organización municipal, a través de la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo de cada Ayuntamiento (art. 127.1 h) LBRL). Este esquema de distribución del poder organizativo es también, en sustancia, el que se contiene con carácter general el BLGL; al Pleno corresponde la aprobación del Estatuto orgánico (art. 51.2 c) BLGAL), la aprobación de la plantilla y la creación de organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades. El Alcalde, por Decreto, define “organización y estructura de la Administración municipal” (art. 52.1.1) BLGAL). Y, finalmente, es función de la Junta de Gobierno Local la planificación de los recursos humanos (art. 54.1 e) BLGAL).