



FEDERACION ESPAÑOLA DE
MUNICIPIOS Y PROVINCIAS



CENTRO DE ESTUDIOS LOCALES Y TERRITORIALES

Ejemplar facilitado por:



FEDERACION
ANDALUZA
DE MUNICIPIOS
Y PROVINCIAS

MESA DE DEBATE: LOS NIVELES DIRECTIVOS ESENCIALES DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

Impreso en papel reciclado

Integrantes del Grupo:

José Manuel Peña Penabad del Ayuntamiento de A Coruña
Gonzalo Ruiz Aizpuru del Ayuntamiento de Bilbao
Ignacio Ruiz Soldado del Ayuntamiento de Córdoba
José Luis Pablos Rodríguez del Ayuntamiento de Gijón
Antonio Jesús Ramón Balmaseda del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran
Canaria
Federico Romero Hernández del Ayuntamiento de Málaga
Adela de Juan López Ayuntamiento de Sevilla
Pedro José Goti González del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz
Ángel Aznar Esco del Ayuntamiento de Zaragoza

Coordinador: Cayetano Prieto Romero del Ayuntamiento de Madrid

Los niveles directivos esenciales de la organización municipal¹

I. Introducción

El análisis de los directivos locales puede hacerse desde distintos puntos de vista, sobre esto se ha escrito por destacados juristas y otros profesionales. Nuestro trabajo, las reflexiones que hemos desarrollado en el ámbito de mi grupo de trabajo tiene un objetivo más modesto centrado exclusivamente en el análisis de la regulación que respecto de este asunto hace la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) a partir de la reforma introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (en adelante, Ley 57/2003).

La posibilidad de dotar a los municipios de gran población de un nivel directivo, intermedio entre el nivel político y el administrativo –constituido por la función pública ordinaria-, aparece contenida en la Ley 57/2003 como una de las medidas para la modernización del gobierno local, y por modernización nosotros entendemos algo tan simple, o tan complejo según se quiera ver, como la mejora de la actuación administrativa, la mejora de los servicios públicos, la potenciación del nivel de bienestar de los ciudadanos.

La regulación de los órganos directivos esenciales introducida por la Ley 57/2003 establece el marco jurídico a partir del cual las grandes ciudades o los municipios de gran población podrán actuar para dotarse de un equipo de profesionales que les permita reforzar su capacidad para hacer frente a las complejas demandas que la sociedad, los ciudadanos o los vecinos plantean a sus gobiernos más cercanos, a sus ayuntamientos.

Que la creación de un nivel directivo sea una medida efectiva para alcanzar esos objetivos es algo que no depende de las previsiones legales, sino de la aplicación que cada Ayuntamiento haga de las mismas.

¹ Este trabajo es el resultado de los encuentros mantenidos durante los meses de marzo y abril de 2004 por el grupo de trabajo constituido por la FEMP para el estudio del tema que da título al mismo. El grupo de trabajo está integrado por José Manuel Peña Penabad (La Coruña), Gonzalo Ruiz Aizpuru (Bilbao), Ignacio Ruiz Soldado (Córdoba), Antonio Ramón Balmaseda (Las Palmas de Gran Canaria), Federico Romero Hernández (Málaga), Adela de Juan López (Sevilla), Pedro José Goti González (Vitoria), Ángel Aznar Esco (Zaragoza), y Cayetano Prieto Romero (Madrid), que actúa como coordinador. A partir de las reflexiones desarrolladas en el seno del referido grupo, y de mis propias consideraciones y experiencia en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid, he elaborado este trabajo con la modesta intención de realizar un análisis de la figura del directivo local centrado exclusivamente en la regulación contenida en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

II. Antecedentes

1. La función directiva local: el personal eventual directivo

Los municipios españoles, sobre todo en las dos últimas décadas y en especial en el ámbito del sector empresarial o de la gestión de servicios públicos, organismos autónomos y empresas públicas, aunque también en la administración municipal directa o central, han incorporado la figura del directivo.

El nombramiento de este personal directivo se ha hecho al amparo de la previsión contenida en el artículo 176 del 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 (en adelante, TRRL), que habilita al desempeño por personal eventual *“determinados puestos de trabajo de carácter directivo, incluidos en la relación de puestos de trabajo”*. Posibilidad no prevista en la LRBRL pero que nadie ha discutido y que los Ayuntamientos han utilizado, tanto los grandes² como los medianos municipios.

Respecto de esta cuestión sólo vamos a referirnos ahora a dos cuestiones: una, las funciones a desarrollar por este personal eventual directivo; dos, el régimen jurídico aplicable al mismo.

En relación con las funciones podemos decir que del precepto transcrito se deduce que las funciones han de ser de carácter directivo, aunque no se da ningún otro elemento para definir las o delimitarlas. No se define en la norma qué tipo de tareas son las propias del personal directivo, y sobre esto se han hecho estudios muy interesantes como el realizado por RAMÍO C. titulado *“Desarrollo organizativo del ayuntamiento gerencial”* en AA.VV. : *Gobierno y modelo gerencial*, de la Fundación Carles Pi i Sunyer; o el más reciente de XAVIER BOLTAINA titulado *Empleo eventual y función directiva en las Administraciones Locales*, publicado en la Revista de Estudios Locales (extra julio 2003), en el que se viene a definir las tareas del directivo local:

² La posibilidad de crear personal directivo ya fue reconocida en las Leyes especiales de grandes ciudades de 1960. Así, la Ley Especial de Madrid se refería a los Delegados de Servicios como *colaboradores técnicos* del Alcalde. Esta posibilidad la recoge también la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local y el Real Decreto 3046/1977, que aprueba el texto articulado parcial del Estatuto de Régimen Local, que permitían la designación de directores de servicios en los supuestos en que la complejidad de los servicios municipales lo aconsejara (artículo 106). En todo caso, la regulación contenida en el TRRL permite a cualquier Ayuntamiento dotarse de este personal eventual directivo.

- Funciones de vertebración de la dimensión política del ayuntamiento con los profesionales de este, que se englobarían en la categoría de relaciones con los órganos de gobierno.
- Funciones de organización e implementación de la corporación, que supone impulsar la ejecución de los acuerdos de los órganos de gobierno, coordinación técnica de organismos municipales y áreas de la corporación, responsabilidad sobre la política de recursos humanos, financiera y tecnológica.
- Relaciones externas del directivo con el entorno municipal, enlazando la dirección política con la estructura corporativa, a quien trasladará las decisiones políticas.
- Funciones de planificación, evaluación, innovación y mejora de la gestión municipal, que se valoran por la doctrina teórica y los analistas como las que aportan un mayor añadido a la Corporación, al introducir una cultura de gestión proactiva, de rendimiento de cuentas y de mejora de los componentes de esa misma organización.

En todo caso, digamos que la definición de estas competencias directivas y de los roles que el personal eventual directivo puede desarrollar en cada municipio, corresponde al propio Ayuntamiento a través de la relación de puestos de trabajo o, incluso, de las normas orgánicas, del mismo modo que la decisión respecto de la existencia de este personal y de su número, es algo que se encuadra en el ámbito de la potestad de autoorganización de cada municipio. No obstante, las funciones que se asignen a este personal han de ser necesariamente tareas directivas, y esto al no haberlo definido la ley ha planteado algunos problemas de definición y delimitación. Podemos comprobar como los Tribunales han venido a considerar improcedentes o contrarios a la ley la creación de determinados puestos eventuales directivos, por ejemplo, la STSJ de Castilla y León/Burgos de 3-3-2000 no admitió como propio de funciones directivas del TRRL funciones del tipo de planificación, elaboración y coordinación de proyectos y programas generales de actuación municipal y planes de necesidades de las secciones o unidades dependientes del servicio de urbanismo, la dirección de las unidades integradas en dicho servicio, la coordinación del personal del departamento o actuar como órgano de comunicación y colaboración entre las autoridades políticas y el personal municipal³. Por otro lado, una de las diferencias fundamentales entre el personal eventual directivo y los órganos directivos contemplados en el Título X de la LRBRL para los municipios de gran población radica, como luego veremos, en el hecho de que estos pueden ejercer por delegación competencias del Alcalde o de la Junta de Gobierno.

³ Vid. XAVIER BOLTAINA, *Empleo eventual y función directiva en las Administraciones Locales*, Revista de Estudios Locales (extra julio 2003).

El régimen del personal eventual es aplicable al “eventual directivo”, veamos:

- Libre nombramiento y cese por el Alcalde⁴. En todo caso, el cese se produce automáticamente cuando se produzca el cese o expire el mandato de la autoridad a la que presten su función de confianza o asesoramiento –artículo 104.2 de la LRBRL-.
- Los puestos de trabajo de personal eventual y sus características se crean y definen a través de las relaciones de puestos de trabajo –artículo 16 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública en relación con el artículo 90 de la LRBRL-. En la relación de puestos de trabajo se indicará la denominación del puesto, sus características especiales, retribuciones y los requisitos para su desempeño.

A partir de la reforma realizada por la Ley 57/2003 la competencia para aprobar la relación de puestos de trabajo en los municipios de gran población corresponde a la Junta de Gobierno Local, así como la competencia para determinación del “número y régimen del personal eventual”⁵ –artículo 127.1.h)-. En los municipios de régimen común esas competencias corresponden al Pleno –artículo 22.2.i)-.

- Respecto de los requisitos que deben reunirse para el desempeño de un puesto de eventual directivo el artículo 176 del Texto Refundido señala que *“en estos supuestos, el personal eventual deberá reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar dichos puestos.”*⁶

⁴ En el caso de Cataluña esta competencia aparece atribuida al Pleno tanto en el Reglamento de Personal de las entidades locales de Cataluña aprobado por Decreto 214/1990, de 30 de julio, como en la propia Ley de Administración Local de 2003 en la que se señala *“El pleno, a propuesta del alcalde o alcaldesa o del presidente o presidenta, puede nombrar personal directivo cuando la complejidad de los servicios del ente local lo requiere. Si es más de uno, tiene que determinarse la rama o el servicio que queda bajo su dirección.”*

⁵ La atribución de esa competencia a la Junta de Gobierno Local sin ninguna limitación, supone a nuestro entender la no aplicación a los municipios de gran población de las reglas contenidas en el artículo 104.1 de la LRBRL en el que se indica que *el número, las características y retribuciones del personal eventual será determinado por el Pleno de cada Corporación, al comienzo de su mandato. Estas determinaciones solo podrán modificarse con motivo de la aprobación de los Presupuestos anuales.”*

⁶ “En consecuencia, a nuestro juicio, el personal eventual directivo deberá básicamente ostentar titulación universitaria superior, pues a este nivel académico correspondería las funciones directivas ordinarias, pero también acreditar los niveles de experiencia, profesionalidad y

- En cuanto a los derechos y obligaciones del personal eventual ha de partirse del principio contenido en el artículo 105 de la Ley de Funcionarios Civiles de 1964 en el que se viene a indicar que *a los funcionarios de empleo les será aplicable por analogía, y en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera, con excepción del derecho a la permanencia en la función, a niveles de remuneración determinados, o al régimen de clases pasivas.*⁷

2. La necesidad de dotar a los grandes municipios de altos cargos o directivos

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

Esta Comisión aprobó un Dictamen con fecha 20 de marzo de 2003 que contenía las conclusiones derivadas de aquel informe. A estas conclusiones se incorporó finalmente una declaración respecto de la necesidad de dar una nueva definición de las competencias de los órganos de gobierno de las

conocimientos necesarios para que la estructura administrativa a su cargo (desde jefe de servicio hasta puesto base) no sólo no se resienta, sino que sea posible el imprescindible engarce entre la esfera directiva que ostenta y el personal adscrito jerárquicamente. La posibilidad de cese libre permite acentuar la primacía del principio representativo en la actuación del personal eventual directivo, si bien la necesidad de requisitos idénticos al exigido para el personal funcionario supone una aquilatación del nivel de profesionalización de tales estructuras directivas, acercándose más a una gestión directiva basada en criterios de eficacia *transpolítica*.” XAVIER BOLTAINA, vid. *ut. supra* pág. 21.

⁷ “Sin embargo, la lista no es cerrada, pues cabe añadir otros aspectos exceptuados: el régimen de selección y provisión de vacantes, el derecho a la carrera profesional en la entidad local, al régimen garantista de situaciones administrativas, todas ellas relacionadas directa o indirectamente con el derecho al cargo. Pueden localizarse normas autonómicas que reconocen a los eventuales el régimen de vacaciones, licencias y permisos que gozan los funcionarios, aunque no de forma completa y, en todo caso, es claro que la normativa laboral no es de aplicación, y ante una cierta confusión normativa, hay legislaciones que insisten en que el marco de regulación debe señalarse en el acto de nombramiento y sólo supletoriamente, en la medida que sea aplicable, recurrir a la regulación prevista para los funcionarios públicos. De ahí que pueda afirmarse que el régimen jurídico aplicable sea el de los funcionarios, pero, habida cuenta las funciones atribuidas al mismo, y en cuanto al eventual directivo, lo será con explícitas e implícitas modulaciones y excepciones derivadas tanto de la especificidad conceptual como funcional de este personal. XAVIER BOLTAINA, *ut supra* pág. 22.

entidades locales, reservándose al Alcalde y a la Comisión de Gobierno las funciones ejecutivas y al Pleno las de control y normativas. Sin embargo, no contenía alusión alguna a la participación de no electos en el gobierno de las grandes ciudades ni tampoco respecto de la existencia de directivos en la Administración de las grandes ciudades. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

Por otra parte, el 21 de enero de 2003, el Grupo parlamentario socialista en el Congreso de los Diputados presentó una proposición no de ley sobre las grandes ciudades, las ciudades y sus áreas de influencia urbana, que fue objeto de aprobación el 11 de marzo de 2003 con los votos favorables del Grupo parlamentario popular, socialista, coalición canaria y el grupo parlamentario vasco. A través de esta proposición no de ley el Congreso de los Diputados instaba al Gobierno de la Nación para que, a través del diálogo con las Entidades locales, las Comunidades Autónomas y buscando el más amplio consenso con las fuerzas políticas presentes en las Cortes Generales elaborase un Proyecto de Ley tendente a la modernización y racionalización de la Administración local.

Esta proposición no de ley fue objeto de una enmienda conjunta del grupo parlamentario popular y socialista en la que se contienen tres cuestiones fundamentales:

- El fortalecimiento del gobierno municipal, como órgano ejecutivo de gestión de los intereses públicos locales, y la potenciación del Pleno, como órgano de representación política y de control efectivo de los asuntos locales.
- La posibilidad de integrar en el equipo de gobierno a personas que no sean cargos electos locales, ampliándose así las posibilidades de configuración del ejecutivo local.
- La creación y regulación de los altos cargos municipales para atender con mayor eficacia las peculiaridades y la complejidad de la función directiva y gerencial en estos municipios.

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

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

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

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

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

II. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local

Esta necesidad de dotar a los grandes municipios de altos cargos se plasma en la Ley 57/2003 a través de la figura de los órganos directivos.

La exposición de motivos de la Ley 57/2003 se refiere a estos órganos, sin embargo no expresa las razones que motivan su existencia, sin perjuicio de que pueda considerarse como una de las tantas medidas para la racionalización y modernización de los grandes municipios. Aunque probablemente nadie dude de la conveniencia de la introducción y regulación de los órganos directivos, y aunque todos conocemos que la existencia de estos órganos es una medida

importante para reforzar la eficacia de los gobiernos locales, ciertamente se echa en falta en la exposición de motivos de esa Ley una referencia a estos órganos que, por otra parte, constituyen toda una novedad en el derecho local.

El primer artículo de la Ley 57/2003 que se refiere a los órganos directivos es el artículo 123 en el que se relacionan las competencias del Pleno, en concreto, el apartado quinto de la letra c) precisa que corresponde al Pleno:

“La determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, entendiéndose por tales las grandes áreas de gobierno, los Coordinadores Generales, dependientes directamente de los miembros de la Junta de Gobierno Local, con funciones de coordinación de las distintas Direcciones Generales u órganos similares integradas en la misma área de gobierno, y de la gestión de los servicios comunes de éstas u otras funciones análogas y las Direcciones Generales u órganos similares que culminen la organización administrativa, sin perjuicio de las atribuciones del Alcalde para determinar el número de cada uno de tales órganos y establecer niveles complementarios inferiores.”

En este precepto no se menciona por ninguna parte a los órganos directivos, vemos que se hace una referencia a los Coordinadores y Directores generales pero no se dice que estos sean órganos directivos, esto lo hace más adelante en el artículo 130.1, artículo que clasifica los órganos de gobierno y dirección municipal, en superiores y directivos. Entre los órganos directivos están los mencionados Coordinadores y Directores generales, y otros más como veremos más adelante.

Dicho esto, podemos destacar también que la interpretación de ese apartado del artículo 123 ha resultado un tanto complicada, al menos pensamos que su redacción no es todo lo clara que debiera. Y la primera duda que nos planteamos se refiere al primer inciso del referido precepto, que atribuye al Pleno la competencia para determinar **los niveles esenciales de la organización**, y dice que por esto debe entenderse **las grandes áreas de gobierno, los Coordinadores generales y las Direcciones generales u órganos similares que culminen la organización administrativa**.

Para resumir, desde nuestro punto de vista, la expresión los *“niveles esenciales de la organización”* debe quedar referida sólo a las grandes áreas de gobierno, y esto para nosotros no es más que la determinación de los departamentos o concejalías en las que se va a organizar la administración municipal. En este sentido puede verse, por ejemplo, que en el artículo 130.1 se hace mención a los Coordinadores de cada área o concejalía, y a los Directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías, es decir, la propia LRBRL asimila el término *“área de gobierno”* a concejalía.

Para no darle muchas vueltas a esta cuestión, concluimos que al Pleno corresponde definir el modelo de organización administrativa del Ayuntamiento, que se podrá estructurar en grandes departamentos o áreas de gobierno, y que éstas a su vez podrán organizarse en órganos directivos y en las demás unidades administrativas que corresponda⁸. Así lo hemos entendido en el Ayuntamiento de Madrid, y así se refleja en el Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid (en adelante ROGA), aprobado inicialmente por el Pleno el día 30 de marzo.

Sobre esto nos queda todavía la duda, de cuál debe ser el alcance de esa competencia del Pleno, es decir, si el Pleno ha de concretar las Concejalías que van a existir; o si ésta es un facultad del Alcalde

En esta cuestión hemos llegado a la conclusión de que la competencia para concretar las áreas de gobierno o concejalías que van a existir en cada caso es una facultad del Alcalde, pues a este corresponde, “dirigir la política, el gobierno y la administración municipal” –artículo 124.4.a)- “establecer la organización y estructura de la Administración ejecutiva” –artículo 124.4.k)- y “determinar el número de cada uno tales órganos y establecer niveles complementarios inferiores” –artículo 123.1.c)-, competencias que desde nuestro punto de vista conllevan la decisión de determinar las áreas o

⁸ Desde nuestro punto de vista, la LMMGL trata de trasladar el modelo de organización existente en el Estado y en las Comunidades Autónomas a los municipios de gran población. Así cuando dicha ley se refiere a las grandes áreas de gobierno, y la organización de éstas en órganos directivos, está queriéndose referir a esa forma de organización, aunque lo hace de forma un tanto genérica a fin de no invadir las competencias de desarrollo legislativo de las CC.AA o incluso la potestad de autoorganización de las entidades locales.

En todo caso, creemos que la LMMGL apunta las bases del nuevo modelo de organización de las grandes ciudades, establece un mínimo común denominador que puede ser desarrollado de forma distinta atendiendo a las particularidades de cada caso.

“El Proyecto de Ley no completa el diseño de una organización municipal concreta que queda en manos del desarrollo que de estas bases pueden hacer las Comunidades Autónomas y la propia potestad de autoorganización de los municipios, pero ofrece las piezas para un profundo cambio, sin merma naturalmente de la pervivencia de rasgos tradicionales que, por otro lado, constituyen un límite consagrado en la Constitución. Efectivamente, no podemos olvidar que el artículo 140 atribuye el gobierno y la administración de los municipios a los Ayuntamientos compuestos de Alcalde y Concejales. Se establece así un pie forzado de necesaria observancia que conecta elementos tradicionales de nuestro régimen local. Dentro del marco de la organización, cuya regulación se prevé en los artículos 126, 127, 129, 130 y concordantes del Proyecto, evidencia un claro acercamiento de la estructura organizativa municipal tradicional a la propia de una Administración departamental.” MORILLO VELARDE, *Ante la Reforma del Régimen Local*, en Homenaje al Profesor SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO.

concejalías necesarias para la ejecución del programa de gobierno del Alcalde. De este modo, la facultad del Pleno para determinar las grandes áreas de gobierno queda referida, como hemos expresado antes, a la regulación general de las áreas de gobierno, a la definición de una estructura común, de la misma forma que la LOFAGE hace respecto de la regulación la Administración General del Estado y en concreto de los Ministerios como órganos esenciales de la estructura de dicha Administración.

Por otra parte, respecto de las áreas de gobierno o concejalías hemos concluido además lo siguiente:

- Su titular ha de ser un miembro de la Junta de Gobierno Local, ostente o no la condición de concejal, es decir, creemos que no tiene sentido ser responsable de un área de gobierno sin ser a la vez miembro de la Junta de Gobierno, aunque pensamos también que pueden existir concejales o no electos miembros de la Junta sin cartera, es decir, sin la responsabilidad de un área de gobierno.

- Una cuestión de orden menor es la denominación que ha de darse a estas áreas de gobierno o concejalías, y eso nos lo planteamos por la razón de que si los titulares de las mismas pueden ser miembros de la Junta que no tienen la condición de Concejal, no tiene mucho sentido que su departamento se denomine Concejalía. En el caso de Madrid, hemos optado por denominarlas Áreas de Gobierno, y su titular será un Concejal de Gobierno o un Consejero Delegado de Gobierno que es el nombre que hemos dado al cargo del miembro no electo.

Hemos concretado y aclarado de esta forma el primer inciso del apartado quinto del artículo 123.1.c) en lo referente a la competencia del Pleno para determinar o regular las áreas de gobierno o concejalías, como unidades departamentales que estructuran la organización del Ayuntamiento que, a su vez, pueden dotarse o estructurarse en órganos directivos, en concreto de Coordinadores y Directores generales, del mismo modo que los Ministerios se estructuran, simplificando, en Subsecretarios y Direcciones Generales, o las Consejerías de las Comunidades Autónomas en Viceconsejeros y Direcciones Generales.

Se trata ahora de ver cuál es el tratamiento que la LRBRL da a estos órganos, y vamos a explicar de forma resumida las cuestiones que nos han parecido más relevantes respecto de estos órganos directivos.

1. Los niveles directivos esenciales

Digamos para empezar que estos no son los únicos órganos directivos previstos en la LRBRL, existen otros, por ejemplo, el órgano de gestión tributaria, la Intervención General, la Secretaría General del Pleno, etc., sin embargo, hemos concluido que los Coordinadores y Directores generales se diferencian de los demás por el hecho de que son los órganos que determinan o conforman la estructura de un área de gobierno o concejalía, forman parte de la organización de un área y vienen a constituir los niveles superiores de la estructura organizativa del área o concejalía. Los demás ostentan la condición de órganos directivos pero no forman parte de la estructura básica de un área, no son elementos definidores de la organización administrativa, aunque cumplen una función destacada en la administración municipal como luego veremos.

De esta forma, podemos decir también que dicho artículo establece criterios de organización de las áreas o concejalías, de manera que después de su titular, concejal o miembro no electo de la Junta, es decir, después del nivel político, como en el Estado o en las Comunidades Autónomas, está el nivel directivo, los órganos directivos.

1.1 Creación de los órganos directivos

Antes de determinar el órgano al que corresponde la competencia para decidir respecto de la existencia de estos órganos directivos, nos planteamos la duda de si este modelo organizativo es imperativo, o si la decisión de dotarse o no de este nivel directivo entra dentro de la potestad de autoorganización municipal en cuanto elemento relevante de la autonomía local.

Desde nuestro punto vista, la conclusión es que este modelo de organización no es imperativo, de modo que un Ayuntamiento puede decidir mantener su esquema organizativo actual sin crear órganos directivos, sin introducir en su organización el nivel directivo al que nos estamos refiriendo, y optar por el modelo existente hasta ahora basado en la función pública ordinaria.

No obstante, si un Ayuntamiento opta por dotarse del nivel de dirección que venimos comentando debe hacerlo de acuerdo con los criterios que la propia la LRBRL establece⁹. Y esta decisión corresponde al Pleno.

⁹ 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 TR. 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

Efectivamente al Pleno corresponde determinar con carácter general la existencia de estos órganos directivos, de conformidad con lo previsto en el artículo 123 que venimos comentando. Es decir, el Pleno decide respecto del modelo organizativo del que quiere dotarse, y puede establecer la regulación complementaria de las previsiones contenidas en la LRBRL. En el caso del Ayuntamiento de Madrid, hemos optado por el modelo directivo propuesto por esa ley a través del Reglamento Orgánico correspondiente que se encuentra ahora en fase de alegaciones, y hemos establecido en este Reglamento una regulación detallada de este modelo organizativo complementando y desarrollando las previsiones de la LRBRL.

En todo caso, como venimos diciendo, con estas decisiones el Pleno está definiendo un modelo general de organización, que después el Alcalde particulariza y concreta de acuerdo con lo que más le convenga para el desarrollo de su programa de gobierno. Se trata, por lo tanto de una decisión de carácter discrecional, de naturaleza política, que se encuadra además dentro del ámbito de la potestad de autoorganización municipal. Es decir, el Pleno establece la regulación general de la organización administrativa y prevé la existencia de órganos directivos, pero la facultad de determinar en cada caso la existencia de esos órganos es una competencia ejecutiva y organizativa atribuida por la LRBRL al Alcalde - artículo 123.1.c) párrafo quinto in fine y artículo 124.4.k)-.

Por otra parte, nos planteamos la duda de cómo queda condicionada esta facultad reconocida al Alcalde por las competencias atribuidas al Pleno para aprobar la plantilla o a la Junta de Gobierno para aprobar la RPT. Por ejemplo, si el Alcalde opta por crear 20 puestos de directivos, estos puestos tienen que crearse, al menos en la plantilla, a fin de que el puesto exista con una dotación presupuestaria concreta, pero ¿puede el Pleno rechazar la propuesta de creación de puestos directivos que le formule el Alcalde?.

Veamos entonces qué dice el Título X de la LRBRL respecto de los Coordinadores y de los Directores generales en cuanto elementos fundamentales en la definición de la organización de las áreas de gobierno o concejalías.

1.2 Los Coordinadores Generales

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.”

En primer lugar, se señala que los Coordinadores generales dependen directamente de los miembros de la Junta de Gobierno, es decir, si estos son normalmente los titulares de las áreas de gobierno, de estos a su vez podrán depender los Coordinadores. Si bien, en un mismo área de gobierno podrá existir uno o más Coordinadores, pues la Ley no establece límites a esto.

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

Una, referente a la coordinación de las distintas Direcciones generales u órganos similares que integran el área o concejalía. Esta función nos lleva a concluir que aquellos ocupan una posición jerárquicamente superior en la organización administrativa respecto de los Directores generales, por la razón de que sin esa posición jerárquica superior dicha función sería escasamente efectiva.

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

La creación de más de un Coordinador en un área de gobierno permite deslindar el ámbito de actuación de cada uno de ellos, de manera que uno podría ser el responsable de los servicios comunes, y los demás ejercerían funciones de coordinación respecto de la Direcciones generales.

Por otro lado, los Coordinadores en cuanto titulares de órganos directivos pueden ejercer aquellas competencias que mediante delegación¹⁰ les asigne el Alcalde -artículo 124.5- o la Junta de Gobierno Local -artículo 127.2-, y, en todo caso, además, por su posición en la organización ejercerán funciones de colaboración y asistencia directa al concejal, así como las funciones que se presumen como propias de un directivo como la planificación estratégica, la gestión del entorno y de los medios y recursos a su cargo¹¹.

¹⁰ La posibilidad de delegación por parte del Alcalde y de la Junta de Gobierno en los titulares de esos órganos directivos es otra de las novedades destacadas de la reforma efectuada por la Ley 57/2003, que permitirá sin duda descargar al órgano político de las tareas de gestión.

¹¹ “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

1.3 Las Direcciones Generales

A diferencia del caso anterior, la LRBRL dice poco de las Direcciones generales, casi se limita a contemplar su existencia, y a señalar que son órganos directivos. Dice poco más, y es quizás lo más acertado, de manera que a cada Ayuntamiento corresponde definir estos órganos y dotarlos de funciones concretas, en cuanto manifestación de su potestad de autoorganización.

En todo caso, nos parece que la Dirección general es el órgano que sirve como elemento principal para establecer la estructura de cada área, digamos que las áreas de gobierno van a estructurarse básicamente en Direcciones generales, responsables de un conjunto de competencias funcionalmente homogéneas, como ocurre en el ámbito de la Administración del Estado o de las

(1995) quien considera al directivo como un "creador de valor público". Para el autor norteamericano, esta creación de valor implica la actuación en tres esferas interrelacionadas.

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

Para desarrollar esta estrategia, el directivo necesita operar en una segunda esfera -Moore la llama *political management*, que traduciremos, no sin reservas, como gestión del entorno político- al objeto de obtener la legitimidad, las autorizaciones, el apoyo, la colaboración y los recursos necesarios, gestionando para ello las relaciones con un grupo de actores, internos y externos, que constituyen su entorno autorizante. Este entorno incluye ante todo a sus superiores políticos, pero también a todos aquellos actores sobre los que el directivo no goza de autoridad formal: otros directivos, de su misma organización o de otras, grupos de interés, ciudadanos, medios de comunicación....

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

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

Comunidades Autónomas. Y son por esta razón los principales órganos de colaboración en el desarrollo y ejecución de las políticas municipales de su competencia, de manera que sin perjuicio de la superior autoridad del Concejal competente o incluso de los Coordinadores, las Direcciones generales aparecen como los órganos de ejecución directa de las políticas públicas -y para esto podrán delegárseles las correspondientes competencias tanto por el Alcalde como por la Junta de Gobierno-.

La LRBRL cuando se refiere a estos órganos dice “Direcciones Generales u órganos similares”, esto desde nuestro punto de vista viene a reconocer la posibilidad de dotar del rango de Dirección general a un órgano que en principio no cumple con los elementos definidores que antes hemos explicado, o que cumpliéndolos no se encuentra inserto en la estructura de un área de gobierno, podemos pensar, por ejemplo, en el Gerente de un Distrito, que puede configurarse como órgano directivo asimilado a Director general en atención a las funciones que se entienden como propias de ambos.

Finalmente, el artículo 123 de la LRBRL alude a las Direcciones Generales como órganos que culminan la organización administrativa, y esto desde nuestro punto de vista no tiene mucho sentido, pues como hemos visto la organización administrativa la culminan los Coordinadores generales o en todo caso el propio titular del área.

Respecto de las competencias de las Direcciones generales, podemos resaltar, en primer lugar, que la LRBRL no le atribuye ninguna de forma expresa, aunque contempla la posibilidad de que reciban a través de la correspondiente delegación competencias del Alcalde y de la Junta de Gobierno Local. Por otra parte, y como hemos señalado para los Coordinadores generales, les corresponderá las funciones propias de los órganos directivos -planificación estratégica, gestión del entorno y de los medios y recursos a su cargo-.

1.4 El nombramiento de los Coordinadores y Directores Generales

El nombramiento de los titulares de estos órganos directivos está regulado en el apartado 3 del artículo 130, en el que se hace una apuesta por garantizar la profesionalización en la provisión de estos órganos al exigirse que sus titulares sean seleccionados entre funcionarios de carrera de cualquier Administración pública -del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las entidades locales o funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional-, a los que se exija para su ingreso titulación universitaria superior. No obstante, se permite con carácter excepcional que dichos órganos

sean provistos con personal del sector privado¹², aunque para esto dicho precepto establece una serie de requisitos:

- En primer lugar, el Pleno ha de habilitar esta posibilidad digamos de provisión externa “al determinar los niveles esenciales de la organización municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123.1.c)” y en atención a las características específicas del puesto directivo¹³.

¹² Esta posibilidad no estaba reconocida en el Proyecto de Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en el que se decía “El nombramiento de los Secretarios Generales y de los Directores Generales deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente” (artículo 130.3). La modificación del precepto se produce en el ámbito del Congreso de los Diputados, y resulta interesante conocer lo que sobre este asunto manifestó el PNV:

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

¹³ Atendiendo a las funciones que se le asignen al puesto y de las demás características esenciales del mismo podrá concluirse que el mismo podrá ser provisto también con profesionales procedentes del sector privado.

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

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

Estos requisitos vienen a constituir un verdadero obstáculo para el nombramiento en algunos casos de personal del sector privado, cuando esta opción puede tener toda su justificación en muchos casos, sobre todo en aquellos puestos en los que el sector privado ofrece profesionales con habilidades y experiencias para el desempeño de puestos directivos.

En todo caso nos parece interpretable la expresión “salvo que el Pleno, *al determinar los niveles esenciales de la organización municipal (...)*, permita que, en atención a las características específicas del puesto directivo, su titular no reúna la condición de funcionario”, por la razón, como hemos visto más arriba, de que la determinación de los puestos directivos que van a existir y sus características específicas no corresponde al Pleno sino al Alcalde, por lo tanto, el Pleno al establecer los niveles esenciales de la organización, en cuanto regulación general de la organización administrativa municipal, no puede concretar los puestos directivos que van a existir y en consecuencia tampoco cuáles van a ser las características específicas de estos puestos. De este modo, cuando el Alcalde crea estos órganos directivos definirá sus funciones, sus características específicas, y podrá determinar que los mismos puedan ser provistos tanto por funcionarios como por profesionales del sector privado¹⁴.

Finalmente, estas reglas contenidas en el artículo 130.3 sólo se refieren al nombramiento de los Coordinadores y Directores generales, no a otros órganos directivos. Nótese, además, que el inciso primero del artículo 130.3 dice “el nombramiento de los coordinadores generales, y de los directores generales

¹⁴ Respecto de esta cuestión puede verse el artículo 18.2 de la LOFAGE en el que se determina que los nombramientos de los Directores generales “habrán de efectuarse de acuerdo con los criterios del apartado 10 del artículo 6 –criterios de competencia profesional y experiencia– entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, salvo que el Real Decreto de estructura del Departamento permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario.” En este precepto la regla resulta mucho más clara, pues, efectivamente, la norma que crea y define el órgano será la que abra la posibilidad de seleccionar a su titular entre profesionales del sector privado.

En relación a la interpretación y aplicación del artículo 18.2 de la LOFAGE puede verse la STS de 21 de marzo de 2002 en la que no se estima suficientemente motivada la decisión adoptada por el Real Decreto 993/2000, de 2 de junio, de abrir a profesionales del sector privado la Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

deberá efectuarse entre...”, cuando en otros preceptos se refiere siempre a los “directores generales u órganos similares” -artículo 123.1.c); en los artículos referentes a la delegación de competencias, en el artículo 130.1.B).b), etc.- El ejemplo más claro de esta cuestión es el de los gerentes de los organismos públicos, que son órganos directivos pero no pueden entenderse como órganos asimilados a los anteriores y a los que por tanto no les resultaran de aplicación las reglas previstas en el artículo 130.3 -la LRBRL ha establecido unos requisitos específicos para estos órganos-.

Por último, hemos de señalar que la LRBRL atribuye a la Junta de Gobierno Local *el nombramiento y cese de los titulares de los órganos directivos de la Administración municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional octava para los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional* -artículo 127.1.i)-. En esta disposición adicional se precisa que la provisión de los puestos reservados a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional se efectuará por los sistemas previstos en el artículo 99 -curso o libre designación- de la LRBRL y en las disposiciones reglamentarias de desarrollo y requerirá en todo caso una previa convocatoria pública.

2. Los demás órganos directivos

Como venimos diciendo existen otros órganos directivos, distintos de los Coordinadores y de los Directores generales, en concreto, la Secretaría del Pleno, el órgano de apoyo a la Junta de Gobierno y al Concejal Secretario, la intervención general, la asesoría jurídica, en su caso, el órgano de gestión tributaria y los titulares de los órganos unipersonales de dirección de los organismos públicos.

Estos son órganos directivos pero distintos de los anteriores, por la razón de que cumplen una función distinta, no son elementos estructurantes de la organización de un área, ciertamente se insertan en la organización administrativa del Ayuntamiento pero no son las unidades directivas que van a conformar la estructura de cada área de gobierno. Por esto además, no van a participar de forma directa en el desarrollo y ejecución de las políticas públicas, sino que su misión en la organización es otra: el asesoramiento, apoyo administrativo, control económico-financiero, etc. Y por otra parte, no van a poder recibir mediante delegación competencias del Alcalde o de la Junta de Gobierno, pues cuando la LRBRL regula la delegación de competencias de esos órganos sólo se refiere a los Coordinadores, Directores generales u órganos asimilados¹⁵.

¹⁵ De los órganos referidos parece que no plantea ningún problema entender como órganos directivos asimilados a las Direcciones Generales la Asesoría Jurídica y el

Por otro lado, además, estos órganos son, salvo el órgano de gestión tributaria, obligatorios o necesarios y sus funciones vienen determinadas por la propia LRBRL y las demás normas del Derecho local. En este sentido, y de acuerdo con lo que hemos expresado más arriba, la decisión última respecto de la existencia o no de los Coordinadores y Directores generales corresponde al Alcalde, sin embargo, estos órganos administrativos de asesoramiento, apoyo y control son de existencia necesaria, por lo tanto, quedan fuera del ámbito de la facultad discrecional del Alcalde para la organización de los servicios administrativos.

Por la naturaleza de las funciones que desarrollan algunos de esos órganos directivos quedan reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, cuya provisión se realizará de acuerdo con el procedimiento de libre designación como determina el artículo 99 de la LRBRL.

El nombramiento del titular de la Asesoría Jurídica tiene un tratamiento particular en el artículo 129, que viene a coincidir en parte con el establecido en el artículo 130.3 que antes hemos comentado, es decir, el candidato debe ostentar la condición de funcionario de carrera del Grupo A cualquier Administración pública, pero además, por la naturaleza de sus competencias, debe estar en posesión del título de licenciado en Derecho. No cabe aquí la posibilidad de nombrar a un candidato del sector privado, aunque sea un jurista de reconocida competencia.

Respecto del órgano de gestión tributaria como es objeto de otra mesa de debate, traslado a la misma los comentarios respecto de este órgano, no obstante, podemos resaltar que se trata de un órgano no necesario, y que la competencia para su creación se atribuye por el artículo 135.1 al Pleno –en este caso, parece que no es necesario su creación mediante norma orgánica-, así dicho precepto indica que “se habilita al Pleno de los Ayuntamientos de los municipios de gran población para crear un órgano de gestión tributaria responsable de ejercer como propias las competencias que a la Administración tributaria local le atribuye la legislación vigente”. La LRBRL no reserva este órgano a funcionarios de habilitación de carácter nacional y tampoco establece

órgano de gestión tributaria, en cuyo caso podrían recibir competencias por delegación de los órganos políticos. Entendemos que asimilación debe hacerse en las normas que regulen esos órganos. En el caso del Ayuntamiento de Madrid hemos optado por configurar a la Asesoría Jurídica como una Dirección general.

requisitos especiales para la selección de su titular¹⁶, como sí hace para la Asesoría Jurídica y para el titular de los máximos órganos unipersonales de dirección de los organismos públicos.

Los titulares de los órganos unipersonales de dirección de los organismos públicos son también órganos directivos de conformidad con lo previsto en el artículo 130.2 en relación con lo señalado en el artículo 85.bis de la LRBRL. En este último precepto se señala que *“el titular del máximo órgano de dirección de los mismos deberá ser un funcionario de carrera o laboral de las Administraciones públicas o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos, y con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo.”* Como puede comprobarse los criterios para la selección del titular de estos órganos directivos son más abiertos, de modo que pueden ser candidatos a esos puestos también el personal laboral al servicio de las Administraciones públicas así como los profesionales del sector privado, en ambos casos se exige titulación universitaria, aunque en el último caso se exige además cinco años de ejercicio profesional¹⁷.

Otros casos singulares son los órganos a los que el Pleno atribuye las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación, pero a los que la LRBRL no les otorga la condición de órgano directivo. Esto nos lleva a plantearnos si la lista de órganos directivos establecida en el artículo 130 es *numerus clausus o apertus*, desde nuestro punto de vista, es una lista abierta, de manera que el Pleno puede otorgar a esos órganos la condición de directivos.

En todo caso, las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación quedan reservadas a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

El órgano de gestión presupuestaria es otro caso singular, pues la LRBRL se refiere a la existencia de este órgano, pero no le asigna, a diferencia de todos los demás, funciones concretas, dice que ejercerá las funciones de *“presupuestación”*, pero no concreta que debe entenderse por esto, por lo tanto entiendo que puede hacerlo el Pleno al regular este órgano. La función de presupuestación en el ámbito local se refiere desde luego a la elaboración del anteproyecto de presupuestos, al seguimiento de su ejecución, propuestas y

¹⁶ En todo caso, parece que tampoco serían de aplicación al mismo los requisitos del artículo 130.3, pues de acuerdo con la LRBRL no son Coordinadores ni, en principio, asimilados a Director general.

¹⁷ La expresión *“con más de cinco años de ejercicio profesional”* nos parece poco clara pues no concreta el ámbito material en el que dicho ejercicio profesional debe producirse, por lo que parece que se cumple el requisito cuando se ostente titulación superior y cinco años de experiencia al amparo de ese título.

control de modificaciones presupuestarias, etc., funciones que por su contenido político y trascendencia deben estar residenciadas en órganos de esta naturaleza, queremos decir que nos parece que el responsable primero de esas funciones debe ser el Concejal competente en materia de Hacienda sin perjuicio de que en el desarrollo de la misma se encuentre asistido por otros órganos directivos¹⁸.

3. El estatuto jurídico de los directivos municipales

En relación con el estatuto jurídico de los directivos la LRBRL dice poco, en concreto, se refiere a los siguientes aspectos, aparte de los que ya hemos comentado referentes a la forma y requisitos para el nombramiento:

En materia de retribuciones, atribuye al Pleno la competencia para *establecer el régimen retributivo de los miembros del Pleno, de su Secretario General, del Alcalde, de los miembros de la Junta de Gobierno Local y de los órganos directivos municipales*. La regulación del régimen retributivo de los órganos directivos corresponde al Pleno, si bien, esta regulación queda fuera del ámbito de las normas orgánicas, no es materia de norma orgánica, por lo tanto, su aprobación se efectuará por mayoría simple.

En segundo lugar, la LRBRL somete a los titulares de los órganos directivos al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de

¹⁸ En el Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid hemos definido las funciones de presupuestación de la siguiente forma:

- “a) La elaboración del Proyecto de Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid para su aprobación por la Junta de Gobierno.
- b) El análisis y evaluación de los programas de gasto que integran el Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid.
- c) El establecimiento de las técnicas presupuestarias a utilizar para la elaboración del Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid.
- d) La definición y mantenimiento de la estructura presupuestaria.
- e) La incoación de los expedientes de crédito extraordinarios y suplementos de crédito, así como elevar la propuesta de resolución al órgano competente. La tramitación, análisis y seguimiento de los expedientes de modificaciones presupuestarias.
- f) El seguimiento y la ordenación general del proceso de ejecución del presupuesto.
- g) La coordinación y asesoramiento en materia presupuestaria a las distintas Áreas, Distritos, Organismos autónomos, Sociedades mercantiles y demás Entidades públicas.
- h) La realización de una memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados.
- i) Elaborar y, en su caso, elevar la propuesta de aprobación al órgano competente de los planes financieros que hubieran de realizarse por la Administración municipal.
- j) Las demás competencias relacionadas con el Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid que no estén expresamente atribuidas a otros órganos.”

26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación. El mismo régimen de incompatibilidades que el previsto en el artículo 75 de la LRBRL para los Concejales.

En tercer lugar, el artículo 2 de la Ley 57/2003 modificó la letra h) del artículo 29.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, a fin de reconocer la situación administrativa de servicios especiales a los funcionarios que desempeñen responsabilidades de órganos directivos municipales, y cuando se desempeñen responsabilidades de miembros de los órganos locales para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, excepto para 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.

En lo demás, corresponderá a la legislación autonómica de desarrollo de las bases del régimen local y a cada Ayuntamiento determinar las condiciones, los derechos y obligaciones de su personal directivo.

4. Movilidad

Por último, queremos resaltar que la creación de estos puestos de directivos va a permitir desarrollar la movilidad entre los funcionarios del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales, sobre todo va a permitir la incorporación de funcionarios del Estado y de las Comunidades Autónomas a los niveles de dirección de los Ayuntamientos -los funcionarios locales ya tienen reconocida la posibilidad de ser altos cargos en el Estado o en las Comunidades Autónomas-. Este flujo de funcionarios, intercambio de experiencias, de valores, etc, nos parece bastante positivo.

5. Conclusiones

Para terminar creemos que la regulación contenida en la LRBRL respecto del personal directivo local merece una valoración positiva, sin perjuicio de la crítica que merecen determinados aspectos de la misma como hemos apuntado a lo largo de la exposición.

La posibilidad con la que cuentan los municipios de gran población para dotarse de un equipo de profesionales con habilidades y capacidad para la mejora de la actividad municipal, contribuirá, junto con las otras medidas de reforma introducidas por la Ley 57/2003, a crear estructuras ágiles que respondan de forma eficiente a las demandas y necesidades sociales, pues

permitirá a las grandes ciudades contar con una organización más capacitada para hacer frente a los complejos retos del futuro y para garantizar los niveles de bienestar y calidad de vida que la sociedad demande.

Los beneficios de esta regulación dependen en todo caso del provecho, del desarrollo que cada ayuntamiento haga de la misma, pues como todos sabemos los grandes cambios no se hacen sólo con los reformas de las leyes.

Cayetano Prieto Romero
Director Gerente de Organización y Régimen Jurídico
Concejalía de Gobierno de Hacienda y Administración Pública
Ayuntamiento de Madrid