

# La potestad de autoorganización de los entes integrantes de la Administración local. Especial referencia a los municipios de gran población

LUCIANO PAREJO ALFONSO  
*Catedrático emérito de Derecho Administrativo.  
Universidad Carlos III de Madrid*

## **1. Organización y poder de organización**

- 1.1. En general
- 1.2. En la Administración local, vista en su contexto europeo

## **2. Características de la autoorganización según la doctrina constitucional**

- 2.1. Concurrencia en toda organización, privada y pública; su alcance
- 2.2. Inherencia a la autonomía territorial
  - 2.2.1. *Autoorganización de las comunidades autónomas*
  - 2.2.2. *Autoorganización de las entidades locales*

## **3. Régimen local básico común y autoorganización local**

- 3.1. Potestades reglamentaria y de autoorganización: coincidencias y diferencias
- 3.2. Autoorganización y principio de legalidad
- 3.3. Ordenación organizativa y de sectores materiales de acción administrativa
- 3.4. Delimitación legal del espacio decisional de autoorganización
  - 3.4.1. *Reserva de ley institucional*
  - 3.4.2. *Integración del marco legal*
  - 3.4.3. *Contenido y alcance del espacio decisional de los entes locales*

---

*Artículo recibido el 20/09/2023; aceptado el 16/10/2023.*

#### 4. Régimen local básico específico de los municipios de gran población

- 4.1. Explicitación del contenido político de la autonomía local
- 4.2. Fortalecimiento, con redistribución, de la potestad de autoorganización
  - 4.2.1. *Pleno*
  - 4.2.2. *Alcalde y Junta de Gobierno*
- 4.3. Plurifuncionalidad de la potestad de organización y flexibilidad de su atribución

#### 5. Bibliografía

### Resumen

Desde la triple constatación de que el poder de organización no concierne solo al derecho, ni es un fenómeno exclusivo de las estructuras de poder público, y se da en todo cuerpo social precisado de orden con vistas a determinados fines, es decir, en toda institución, en la que la organización es justamente esencial, se identifican las entidades de la Administración local como instituciones integrantes del poder público constituido a las que, por tanto, pertenece de suyo la potestad.

Sobre esta base se desarrolla un análisis completo de la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a las características de la autoorganización, tanto en general, como de las instancias integrantes de la organización territorial del Estado, en particular de las dotadas de autonomía territorial, con especial atención a la local. Este análisis sirve de referencia y criterio para la interpretación y determinación del régimen legal básico actual de la autoorganización local, su ámbito legítimo y su contenido y alcance, no solo en cuanto a la organización directa propia de las entidades locales, sino también a la de los entes instrumentales por ellas creados y a las relaciones que traben con otras Administraciones, así como a los medios personales de que se sirven.

El estudio compara el régimen común básico aplicable a todo municipio con el régimen especial para municipios de gran población, teniendo en cuenta que este último también incluye disposiciones singulares para las ciudades de Madrid y Barcelona.

Palabras clave: *autonomía; organización; potestad de organización; autoorganización.*

## **The organizational powers of local entities. Special reference to big cities**

### **Abstract**

*From the unequivocal affirmation that the essence of organizational power transcends the confines of statutory law and extends far beyond the exclusive realm of public power structures, it becomes evident that this phenomenon permeates every social entity whose organizational structure becomes indispensable. Within this conceptual framework, entities within local administration are recognized as integral components of the established public power, thereby vested with this organizational power.*

*Building on this premise, an exhaustive analysis of the Constitutional Court's case law unfolds, exploring the characteristics of self-organization both in a general context and within instances constituting the territorial organization of the State. Particular emphasis is given to those entities endowed with territorial autonomy, with a keen focus on local governance. This analysis serves as a benchmark and guiding principle for interpreting and defining the current fundamental legal framework of local self-organization. This includes clarifying its scope, content, and limits not only with regard to the direct structures of local entities but also encompassing instrumental entities created by them and the intricate relationships they establish with other administrations. Additionally, it considers the personal means they employ.*

*The foundational legal regime governing local self-organization comprises a universal set of regulations applicable to, in principle, all municipalities. Moreover, specific regulations are designed to big cities (as well as a more specific provisions for the cities of Madrid and Barcelona). Basic local law provides a common organizational legal framework for all municipalities and the article will compare that with the special legal framework designed for big cities.*

**Keywords:** local autonomy; organization; organizational power; self-organization.

# 1 Organización y poder de organización

## 1.1 En general

El poder de organizar(se) o potestad organizatoria<sup>1</sup>:

- ni concierne solo al derecho, siendo contemplada igualmente —desde la perspectiva de la dinámica de las organizaciones— como instrumento técnico y de gestión de procesos (como en la organización de empresas);
- ni es un fenómeno exclusivamente de las estructuras de poder público, pues se da igualmente en el ámbito social, toda vez que surge allí donde existen comunidades, deban fingirse mayorías en círculos de personas o proceda otorgar personalidad a conjuntos de cosas; en fin, allí donde deba introducirse orden entre personas o entre personas y cosas con vistas a determinados fines<sup>2</sup>.

En el ámbito jurídico pueden considerarse superadas, desde la principal obra de Santi Romano<sup>3</sup>, las visiones exclusivamente positivistas y normativistas del derecho por la necesaria perspectiva institucional: el derecho, en cuanto ordenamiento jurídico, es institución, entendida esta como todo ente o cuerpo social que tenga una existencia objetiva y concreta y constitutiva de una unidad delimitada y permanente. Su esencia radica en la organización, pues la institución es una organización social, operando el derecho como principio vital que vivifica y mantiene conjuntados los elementos de la institución. De donde, en definitiva, la consideración de la institución como régimen jurídico.

Por lo que respecta a las estructuras de poder público, el objeto mismo y el alcance de la potestad de organización derivan, en la época constitucional, del paso a primer plano de la articulación racional del cuerpo social a partir y con arreglo a la “constitución” de este mediante el ejercicio

1. Más allá de las referencias obligadas en tratados y manuales, no puede decirse que la organización haya sido y esté siendo aún tema de atención destacada en la doctrina científica. Excepción destacada en la materia es, sin embargo, Callego Anabitarte (1971, 2001). Con anterioridad también, Rivero Ysern (1953). Más recientemente, Parejo Alfonso (2009).

En el orden de la Administración local que aquí interesa: Parejo Alfonso (1991); y, más recientemente, Sánchez Sáez (2006).

Un análisis de la autoorganización en el contexto de la autoadministración propia de los entes locales, en la doctrina alemana, Schuppert (1989). En este texto se realiza al propio tiempo un comentario a la obra de Hendler (1984).

2. Ermacora (1958: 191).

3. Romano (1963). Esta obra fue publicada por primera vez en Pisa en 1918 y traducida al castellano en 1963. En el mismo sentido, Burckhardt (1927).

del poder público objeto de división tripartita. La específica racionalización de esta división diluye la potestad de organización al mezclar inextricablemente órgano y función, dificultando así la decantación con perfil propio de dicha potestad, que queda así embutida sin más en los poderes constitucionales tipificados como tales, y resurgir como tal solo en un escalón ulterior: el administrativo<sup>4</sup>. En este último plano su importancia en modo alguno es menor, de donde la amplia definición que de ella ha dado, en la doctrina científica, G. Fernández Farreres<sup>5</sup> como aquella mediante la cual la Administración crea o suprime órganos, atribuye competencias, coordina actividades, organiza sus servicios y disciplina su actividad y funcionamiento; de modo que la libertad de organización y la libertad de funcionamiento constituyen las dos manifestaciones en que se resume la potestad.

## 1.2

### En la Administración local, vista en su contexto europeo

Las entidades que integran la Administración local son desde luego instituciones integrantes del poder público constituido a las que, por tanto, pertenece de suyo la potestad de que se viene hablando. En efecto:

- De un lado, y desde la óptica de la ciencia política y de la Administración, se ha señalado<sup>6</sup> que la integración de los entes locales en el Estado no ha impedido la conservación por los mismos de la potestad de organización, entendida como el derecho a la configuración, bajo la propia responsabilidad, de su organización interna, que se proyecta al ámbito de todas sus tareas, desde luego las propias (a desarrollar bajo la aludida propia responsabilidad).
- Y de otro lado, y desde el punto de vista jurídico abierto a la noción de gobernanza, se entiende<sup>7</sup> la autoadministración como autorregulación, para sostener que, cuando se habla de autoadministración, siempre se trata de la actividad de determinadas unidades o estructuras de autoadministración —calificables, más genéricamente, de colectivos de regulación—, que no son sino grupos de personas o asociaciones de personas, así como instituciones consolidadas organizativamente, que se caracterizan por un régimen regulativo propio que pretende validez en el grupo, la asociación o

4. Sobre este extremo, Parejo Alfonso (2009; 20-21).

5. Fernández Farreres (2003). En el mismo sentido, ya antes, Parejo Alfonso (1991).

6. Bogumil (2018).

7. Schuppert (2015).

la institución, y que o bien se han otorgado a sí mismos o es reconducible a un legislador por ellos reconocido.

Desde el punto de vista jurídico-positivo es claro que las determinaciones que la CE efectúa en sus artículos 137, 140 y 141 descansan en —y traducen— el reconocimiento de una realidad social (la existencia de grupos sociales consolidados históricamente y derivados del asentamiento territorial determinante de relaciones e intereses comunes resultantes de la vecindad) que es constitutiva, al otorgarse a tal realidad la condición de pieza basal de la entera organización territorial del Estado conforme a determinadas características (que se garantizan en términos de institución dotada de autonomía). Reconocimiento, el anterior, que la aludida regulación constitucional hace extensivo a las provincias, en cuanto que grupos sociales de segundo grado (agrupación forzosa de los municipales)<sup>8</sup>. En este sentido es significativo que la STS de 26 de junio de 2019 (rec. cas. 5075/2017) contenga la siguiente afirmación: “Los municipios, provincias y comunidades autónomas son entidades territoriales, fundamentales del principio democrático y políticamente representativas de los intereses de los grupos humanos asentados en ellas”. De donde se sigue —así puede ya adelantarse— el carácter originario de la potestad normativa local y su proyección sobre la propia organización y el entero ámbito decisional suministrado por el elenco de competencias asignadas legalmente.

Así como en Francia la organización de las entidades locales<sup>9</sup> es sustancialmente uniforme, dejando así más bien poco espacio a estas para opciones propias en tal materia, y en Inglaterra el régimen local (regulado, con carácter general, en la *Local Government Act* de 1999, aunque su composición es ciertamente más compleja) permite intervenciones del poder central desconocidas para el derecho español<sup>10</sup>, en Alemania e Italia el régimen de los entes locales guarda clara semejanza con el español. La Constitución federal alemana garantiza, en efecto y en su art. 28, el reconocimiento en todos los *Länder* de la autonomía municipal en términos de: i) derecho de los municipios a regular, bajo su propia responsabilidad y dentro del marco

8. Según las SSTC 109/1988, de 21 de julio, y 103/2013, de 25 de abril, el texto constitucional define un modelo común que, con independencia de su desarrollo autonómico, se extiende a cuanto sea necesario para su determinación y contiene una inequívoca garantía de la autonomía provincial para la gestión de sus intereses (STC 32/1981, de 28 de julio) y la encomienda de su gobierno y administración autónoma a diputaciones u otras corporaciones representativas; autonomía que ha de ser respetada por el Estado *stricto sensu*, como por los poderes autonómicos, y hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término (SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 32/1981, de 28 de julio; 27/1987, de 27 de febrero; 213/1988, de 11 de noviembre; y 259/1988, de 22 de diciembre).

9. Baste con remitir a la información que proporciona AMF (2020).

10. Véase Sandford (2022: 9-11).

de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local; y ii) bases de la responsabilidad financiera local<sup>11</sup>. Pero la semejanza es quizás más acusada en el caso italiano, toda vez que:

- a) Los arts. 114, 117 y 119 de la Constitución determinan que los municipios, las provincias, las ciudades y las regiones son entes autónomos, que cuentan con sus propios estatutos, facultades y funciones según los principios establecidos en ella (autonomía, que incluye la financiera sobre los ingresos y gastos propios), gozando de potestad reglamentaria para regular la organización y el desarrollo de las funciones que les estén encomendadas.
- b) Y el art. 3 del texto único de los entes locales aprobado por Decreto Legislativo 267/2000 (actualizado en 2003) establece, de modo consecuente, la autonomía de las comunidades locales, articuladas en municipios y provincias; autonomía que caracteriza como estatutaria, normativa, organizativa y administrativa, así como impositiva y financiera en el ámbito de los propios estatutos y reglamentos y de las leyes de coordinación de las finanzas públicas.

## 2

### **Características de la autoorganización según la doctrina constitucional**

#### 2.1

#### **Concurrencia en toda organización, privada y pública; su alcance**

Conforme a lo dicho, la ausencia de atribución expresa de la potestad de autoorganización no significa carencia, sino innecesariedad de su asignación, al ser inherente a toda estructura colectiva, pública o privada. Se explica así que, para la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la potestad de autoorganización:

- a) Está inserta: i) en las asociaciones fruto del ejercicio del derecho fundamental de asociación<sup>12</sup>, en este derecho, especialmente

11. Un análisis de la autoorganización en el contexto de la autoadministración propia de los entes locales, en la doctrina alemana, en Schuppert (1989). En este texto se realiza al propio tiempo un comentario a la obra de Hendler (1984).

12. SSTC 218/1988, de 22 de noviembre; 96/1994, de 21 de marzo; 173/1998, de 23 de julio; 46/2001, de 15 de febrero; 135/2006, de 27 de abril, y 226/2016, de 22 de diciembre.

cuando su ejercicio (o el de la libertad de sindicación) da lugar a entidades de especial relevancia constitucional, como los partidos políticos<sup>13</sup> y los sindicatos<sup>14</sup>; y también ii) en las entidades basadas en la libertad religiosa<sup>15</sup> y de culto, así como —en el contexto del derecho fundamental a la educación— iii) en la autonomía reconocida a las Universidades<sup>16</sup>.

- b) Con ella cuenta el Estado (en sentido estricto o de instancia general), sin necesidad de apoyo constitucional concreto y expreso, para el ejercicio de sus competencias<sup>17</sup>. Potestad, esta, que se reconoce a los órganos constitucionales, comenzando por las Cortes Generales (y también las asambleas parlamentarias autonómicas), en términos de autonomía administrativa para ordenar su propia organización y personal y elegir sus órganos de gobierno<sup>18</sup>, y entendiéndose que la autoorganización es precisa para preservar aquella autonomía<sup>19</sup>, por constituir la dimensión interna de la “autonomía reglamentaria” de las asambleas parlamentarias<sup>20</sup> y ser esta, a su vez, una manifestación del “genérico poder de —autonormación y— autoorganización” de las mismas<sup>21</sup>. Reconocimiento que se extiende al Consejo General del Poder Judicial, que cuenta, en cuanto que órgano constitucional, con potestades propias de autoorganización inmunes a la potestad reglamentaria del Gobierno, aunque no necesariamente a lo que la ley pueda disponer<sup>22</sup>, y el propio Tribunal Constitucional<sup>23</sup>. Y, finalmente, también al complejo orgánico-funcional ejecutivo aludido genéricamente como Administraciones públicas, de las que se predica, igualmente sin respaldo en precepto expreso alguno<sup>24</sup>, un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o

13. STC 56/1995, de 6 de marzo.

14. SSTC 84/1989, de 10 de mayo; 86/1992, de 16 de noviembre; 292/1993, de 18 de octubre; 134/1994, de 9 de mayo; 168/1996, de 29 de octubre; 201/1999, de 8 de noviembre; y 70/2000, de 13 de marzo.

15. STC 46/2001, de 15 de febrero.

16. SSTC 106/1990, de 6 de junio; y 45/2005, de 3 de marzo.

17. SSTC 157/1985, de 15 de noviembre; 133/1997, de 16 de julio; y 224/2012, de 29 de noviembre.

18. SSTC 227/2004, de 29 de noviembre; y 38/2022, de 11 de marzo.

19. SSTC 118/1988, de 20 de junio; y 161/1988, de 20 de septiembre.

20. SSTC 4/1992, de 13 de enero; 44/1995, de 13 de febrero; 234/2000, de 3 de octubre; 227/2004, de 29 de noviembre; y 191/2016, de 15 de noviembre.

21. STC 139/1988, de 8 de julio; y 141/1990, de 20 de septiembre.

22. STC 45/1986, de 17 de abril.

23. STC 47/2011, de 12 de abril.

24. Solo en el caso de las comunidades autónomas se indica que el principio de autoorganización tiene, además, un respaldo constitucional expreso en los arts. 147.2.c) y 148.1.1 CE, y los concordantes de los estatutos de autonomía. Para la Administración estatal se indica que, desde la perspectiva competencial, goza de libertad en la configuración del régimen jurídico de los bienes que integran el patrimonio del Estado, sin necesidad de un título competencial

completar sus estructuras, y de configurar o concretar organizativamente el *status* del personal a su servicio<sup>25</sup>. Se trata en este último caso, en efecto, de una potestad inscrita en la competencia ejecutiva, en cuanto que comprensiva de la elaboración de instrumentos o mandatos de contenido abstracto sobre organización<sup>26</sup> (así como sobre medios personales, materiales y económicos y procedimientos<sup>27</sup>) y articulación de mecanismos de colaboración y cooperación<sup>28</sup> de carácter discrecional<sup>29</sup>, de ejercicio conforme al principio de eficiencia<sup>30</sup> y contentiva (al margen del derecho de fundación) de la de creación de nuevas organizaciones derivadas<sup>31</sup>.

Como resulta de lo dicho, la potestad de autoorganización desborda los campos más ligados a la determinación de la propia estructura y la creación de organizaciones derivadas, para proyectarse sobre el universo de las competencias sustantivas en los diferentes sectores de la realidad, citándose expresamente los relativos a la protección medioambiental y de espacios naturales protegidos<sup>32</sup>, cultivos marinos<sup>33</sup>, administración electrónica<sup>34</sup>, empleo público<sup>35</sup> e, incluso, acción internacional<sup>36</sup>. Pero, en la medida en que

---

específico y por la simple aplicación de su potestad de autoorganización (SSTC 94/2013, de 23 de abril; y 128/2016, de 7 de julio).

25. SSTC 57/1990, de 20 de marzo; 293/1993, de 18 de octubre; 156/1999, de 13 de julio; 110/2004, de 30 de junio; y 330/2005, de 15 de diciembre.

26. SSTC 70/1997, de 10 de abril; 242/1999, de 21 de diciembre; 36/2012, de 15 de marzo; 179/2013, de 21 de octubre; 87/2016, de 28 de abril; 55/2018, de 24 de mayo; 100/2019, de 18 de julio; y 36/2021, de 18 de febrero.

27. SSTC 99/1987, de 11 de junio; 55/2018, de 24 de mayo; y 100/2019, de 18 de julio.

28. Como señala la STC 105/2019, de 19 de septiembre, la mancomunidad responde a la potestad de autoorganización local y los intereses de la mancomunidad son, en realidad, los de los municipios consorciados a los que la diputación provincial ha de prestar apoyo y asistencia.

29. SSTC 84/2002, de 22 de abril; 114/2002, de 20 de mayo; 17/2003, de 30 de enero; y 168/2006, de 5 de junio.

30. SSTC 214/1989, de 21 de diciembre; 141/2014, de 11 de septiembre; 41/2016, de 3 de marzo; y 55/2018, de 24 de mayo.

31. STC 120/2011, de 6 de julio. Con relación a la Comisión Nacional del Mercado de Valores se señala que es al Estado a quien corresponde, en la expresión más elemental de su competencia de autoorganización, determinar que órganos designan a los miembros del Consejo, así como los aspectos relativos a la duración de su mandato y a las causas y consecuencias del cese en sus respectivos cargos (STC 133/1997, de 16 de julio). Y al hilo de los actuales letrados de la Administración de Justicia se declara que la previsión de constitución de un órgano de dirección y coordinación de aquellos no es sino manifestación de la potestad de autoorganización del Estado (STC 224/2012, de 29 de noviembre).

32. Correspondiendo al Estado en la materia la legislación básica, las comunidades autónomas cuentan en ella, además de la legislación de desarrollo y en sede de la ejecución, la potestad de autoorganización (SSTC 194/2004, de 4 de noviembre; 33/2005, de 17 de febrero; 161/2014, de 7 de octubre; y 45/2015, de 5 de marzo).

33. STC 103/1989, de 8 de junio.

34. Como señalan, indicando incluso que la materia constituye un aspecto central de la "potestad de autoorganización" inherente a la autonomía, las SSTC 111/2016, de 9 de junio; y 10/2023, de 23 de febrero.

35. STC 127/2019, de 31 de octubre.

36. SSTC 80/2012, de 18 de abril; y 77/2017, de 21 de junio.

es implícita, no alcanza a materias que rebasan el círculo de las referidas competencias, cual sucede con la convocatoria de un referéndum por una comunidad autónoma<sup>37</sup>.

## 2.2

### Inherencia a la autonomía territorial

No puede sorprender, pues, que el Tribunal Constitucional considere que la potestad de autoorganización es inherente a la autonomía territorial<sup>38</sup>.

#### 2.2.1

#### Autoorganización de las comunidades autónomas

##### 2.2.1.1

##### Carácter, contenido y alcance

Por lo que hace a la autonomía de las comunidades autónomas, la jurisprudencia constitucional identifica autoorganización con competencia en materia de régimen de organización del autogobierno, esto es, con la de decidir cómo organizar el desempeño de las propias competencias, consistiendo en la regulación de las propias “instituciones de autogobierno” y, por tanto, en la facultad de crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran la respectiva Administración o dependen de ella, de lo que resulta, por tanto, que las “cuestiones de organización” (qué órgano ha de decidir-actuar y cómo debe hacerlo) forman el núcleo mismo de la referida potestad<sup>39</sup>.

37. SSTC 103/2008, de 11 de septiembre; y 51/2017, de 10 de mayo.

38. SSTC 34/2013, de 14 de febrero; y 86/2019, de 20 de junio.

Desde muy temprano ha existido coincidencia mayoritaria en la doctrina científica con la jurisprudencia indicada. Véase, con referencia a la autonomía de las comunidades autónomas, Carro Fernández-Valmayor (1991a: 322). El trabajo, con algunas variantes, ha sido publicado también en Carro Fernández-Valmayor (1991b), para quien la competencia en materia de organización administrativa es una competencia implícita en la autonomía garantizada constitucionalmente, que no necesita, por ello, expreso apoyo normativo y que tiene, naturalmente, carácter instrumental respecto de las competencias sustantivas asumidas por las comunidades autónomas en sus respectivos estatutos de autonomía.

Véanse también las otras coincidentes opiniones doctrinales que dicho autor recoge, y concretamente las de Sosa Wagner (1987: 83-84); Carreras Serra (1988: 393); y Bassols Coma (1984: 106).

39. SSTC 204/1992, de 26 de noviembre; 55/1999, de 6 de abril; 56/1990, de 29 de marzo; 41/2016, de 3 de marzo; 110/2016, de 9 de junio; y 55/2018, de 24 de mayo.

Esta tiene, en este ámbito, una dimensión y un contenido dobles: es, de un lado, expresa por relación a su contenido explícito en el correspondiente estatuto de autonomía, pero, de otro lado, es también implícita en todo lo demás cubierto por la función institucional e identitaria de la norma estatutaria<sup>40</sup>. Y son indiscutibles tanto su extensión a la propia organización como su límite: el propio de los ámbitos que, materialmente, correspondan a la propia comunidad autónoma, pues no son concebibles órganos, servicios o agencias autonómicos cuyas funciones no sean reconducibles a unas u otras competencias estatutarias<sup>41</sup>. Su contrario es la heteroorganización, al que corresponden los fenómenos de la transferencia y la delegación de competencias<sup>42</sup>.

### 2.2.1.2

#### Relatividad, sin refractariedad del núcleo a la fijación de límites

Ni siquiera el núcleo mismo de la potestad está exento de límites, pues, estos pueden ser fijados por el Estado cuando razones constitucionales así lo justifiquen<sup>43</sup>. En términos del Tribunal Constitucional: salvo en lo relativo a la creación de la propia Administración, la potestad de autoorganización no se inscribe en la competencia exclusiva de las comunidades autónomas, ni siquiera en lo que afecta a los aspectos de organización interna y de funcionamiento<sup>44</sup>.

La razón de que así sea radica en que la creación estatal de órganos en los que participen las comunidades autónomas y el carácter mixto y de representación de las Administraciones implicadas de los mismos no les priva de su condición estatal, de modo que su articulación básica —en sus líneas fundamentales, el modo de integración en ellos (composición y mínimos de participación de los diferentes componentes...) y sus atribuciones esenciales— no alcanza a condicionar la autoorganización autonómica<sup>45</sup>. Y ello

40. STC 31/2010, de 28 de junio.

Se entiende así que, aun cuando las instituciones de autogobierno sean primordialmente las que el Estado crea y la Constitución garantiza, la comunidad autónoma puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su autogobierno (STC 165/1986, de 18 de diciembre).

41. SSTC 165/1986, de 18 de diciembre; 204/1992, de 26 de noviembre; 55/1999, de 6 de abril; 77/2017, de 21 de junio; 142/2018, de 20 de diciembre; 68/2021, de 18 de marzo; y 36/2022, de 10 de marzo.

42. STC 56/1990, de 29 de marzo.

43. SSTC citadas en nota anterior.

44. SSTC 32/1981, de 28 de julio; 227/1988, de 29 de noviembre; 50/1999, de 6 de abril; 34/2013, de 14 de febrero; 130/2013, de 4 de junio; 141/2014, de 11 de septiembre; 91/2017, de 6 de julio; 143/2017, de 14 de diciembre; y 33/2018, de 12 de abril.

45. SSTC 137/1986, de 6 de noviembre; 48/1988 y 49/1988, ambas de 22 de marzo; 133/1990, de 19 de julio; y 149/2012, de 5 de julio.

porque, teniendo esta por objeto la orquestación del ejercicio de las competencias, no afecta al esquema competencial ni impide a las comunidades autónomas la creación, en ejercicio de su potestad de autoorganización, de los servicios y unidades que estime convenientes<sup>46</sup>. Lo que no impide, cual sucede con los órganos consultivos análogos al Consejo de Estado y por tratarse de supuesto distinto, la creación de órganos autonómicos propios dotados de las mismas funciones que aquel Consejo para el cumplimiento de dichas funciones en el ámbito de competencia autonómica<sup>47</sup>.

El expresado núcleo, que alcanza a extremos conexos con la organización y el funcionamiento (como el procedimental y el de determinación de los recursos propios), pero también a la llamada administración electrónica (considerada aspecto central de la autoorganización<sup>48</sup>), es ciertamente especialmente resistente, aunque en diferente grado, a la compresión o limitación, pero su legitimidad depende, por lo dicho, del respeto de las competencias estatales capaces de incidir en ella, tanto en el ámbito del aludido núcleo como en el de su proyección sobre el ejercicio de las competencias sustantivas<sup>49</sup>. En efecto, la potestad de organización:

- a) No puede abarcar toda la organización de la respectiva Administración pública y el completo régimen estatutario de sus funcionarios, siendo, así y en este campo, relativa<sup>50</sup>. Aunque, en el terreno de la primera, incluya la atribución a entes locales (cuando tengan la condición, además, de instituciones autonómicas, cual sucede con los cabildos insulares) de precisas competencias<sup>51</sup>, no resulta afectada la determinación estatal del régimen de incompatibilidades aplicable a los cargos públicos en punto a retribuciones con motivo de su cese<sup>52</sup>. Y en el terreno de la función pública, si bien puede operar con criterios de su elección, ha de hacerlo en desarrollo y, por tanto, en el marco de las coordinadas constitucionales y del régimen estatutario básico de la función pública, si bien con amplias facultades para establecer la estructura y organización de los medios propios<sup>53</sup>.
- b) Encuentra límites generales en la competencia del Estado sobre:
  - 1) las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas

46. SSTC 35/2013, de 14 de febrero; 62/2013, de 14 de marzo; y 198/2014, de 15 de diciembre.

47. STC 204/1992, de 26 de noviembre.

48. SSTC 111/2016, de 9 de junio; 55/2018, de 24 de mayo; y 132/2018, de 13 de diciembre.

49. STC 40/2018, de 26 de abril.

50. SSTC 35/1982, de 14 de junio; 76/1983, de 5 de agosto; y 165/1986, de 18 de diciembre.

51. STC 86/2019, de 20 de junio.

52. STC 18/2016, de 4 de febrero.

53. STC 37/2002, de 14 de febrero; 110/2004, de 30 de junio; 113/2010, de 14 de noviembre; y 165/2013, de 26 de septiembre.

(la cual alcanza también a las corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos o profesionales), competencia que habilita para establecer —con relación a todas las Administraciones públicas—: i) los principios y las reglas básicos sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento definidores de un régimen unitario para todas ellas, ii) las normas sobre las potestades administrativas que se confieren a dichas entidades para el cumplimiento de sus fines, y iii) las normas relativas a las relaciones interadministrativas; y también, 2) el procedimiento administrativo común (permisivo, sin embargo, de procedimientos especiales)<sup>54</sup>. Pero el alcance de lo básico es desigual: menor en las cuestiones referentes a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas (en las que es consecuentemente mayor la amplitud de la autoorganización autonómica de la propia Administración), y mayor en las que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afecten a la esfera de los derechos de los administrados (con el objetivo fundamental, que no único, de garantizar a estos un tratamiento común)<sup>55</sup>.

Esta competencia estatal se extiende a sujetos que no son Administración pública en sentido clásico o formal (como las cámaras de comercio, los colegios profesionales, las personificaciones instrumentales de derecho privado vinculadas a una Administración territorial o los particulares que manejan fondos) e, incluso, a la actividad administrativa de órganos constitucionales y estatutarios, pero con respeto, en todo caso, de su autonomía constitucional o estatutariamente reconocida<sup>56</sup>.

En su proyección sobre la actuación administrativa en los diferentes sectores, es decir, externa, goza también de mayor o menor libertad según la materia concreta de que se trate, pero dentro de los expresados límites, que incluyen las bases de la planificación económica general<sup>57</sup>.

54. STC 55/2018, de 24 de mayo.

55. SSTC 32/1981, de 28 de julio; 76/1983, de 5 de agosto; 227/1988, de 29 de noviembre; 50/1999, de 6 de abril; 97/2001, de 5 de abril; 1/2003, de 16 de enero; 251/2006, de 25 de julio; 194/2012, de 31 de octubre; 130/2013, de 4 de junio; 143/2013, de 11 de julio; 141/2014, de 11 de septiembre; 210/2014, de 18 de diciembre; 41/2016, de 3 de marzo; 44/2017, de 27 de abril; 54/2017, de 11 de mayo; 91/2017, de 6 de julio; 93/2017, de 6 de julio; 143/2017, de 14 de diciembre; 33/2018, de 12 de abril; 55/2018, de 24 de mayo; 67/2018, de 21 de junio; 132/2018, de 13 de diciembre; 39/2019, de 14 de marzo; 65/2020, de 18 de junio; y 36/2022, de 10 de marzo.

Sobre, en particular, el procedimiento administrativo común: STC 110/2018, de 17 de octubre.

56. SSTC 20/1988, de 18 de febrero; 3/2013, de 17 de enero; 130/2013, de 4 de junio; 54/2017, de 11 de mayo; 132/2018, de 13 de diciembre; 100/2019, de 18 de julio; y 37/2021, de 18 de febrero.

57. SSTC 34/2013, de 14 de febrero; y 82/2013, de 11 de abril.

- c) En unos casos debe respetar íntegramente la legislación estatal, en otros puede optar entre distintas soluciones en cuanto no colidan con normas básicas del Estado, y en otros, por último, resolver con mayor libertad<sup>58</sup>.

El menor alcance se da en las materias en las que a la comunidad autónoma corresponda solo la ejecución de la legislación estatal, pues en ella funge la potestad de autoorganización como función normativa de articulación de los servicios propios correspondientes que sean necesarios para la referida ejecución<sup>59</sup>. Pero este ámbito autoorganizativo no queda afectado —en el orden de la colaboración, cooperación y coordinación— por la mera previsión estatal de una estructura organizativa y de participación para favorecer la adecuada articulación de las correspondientes competencias, pues ni alteran el esquema competencial ni impiden a la comunidad autónoma la creación de los servicios o unidades propios que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de sus competencias de ejecución, siempre y cuando las funciones atribuidas a los referidos órganos de participación no vengan a sustituir dichas competencias autonómicas<sup>60</sup>.

## 2.2.2

### Autoorganización de las entidades locales

#### 2.2.2.1

#### Inscripción en autonomía de contenido político, pero alcance administrativo

La cualificación de los entes locales garantizados como organizaciones-instituciones que tienen la condición de poderes públicos administrativos territoriales de carácter democrático —como regla general representativo en primer o segundo grado y cauce de ejercicio del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos— y político no ha obstado, como se sabe, a la atribución a los mismos de un poder de decisión únicamente administrativo<sup>61</sup>.

58. SSTC 58/1982, de 27 de julio; 76/1983, de 5 de agosto; 20/1988, de 18 de febrero; 249/1988, de 20 de diciembre; 227/1989, de 20 de noviembre; y 31/2010, de 28 de junio.

59. SSTC 37/1987, de 26 de marzo; 249/1988, de 20 de diciembre; 227/1989, de 29 de noviembre; 319/1993, de 27 de octubre; 196/1997, de 13 de noviembre; 251/2006, de 25 de julio; 313/2006, de 8 de noviembre; 314/2006 y 315/2006, ambas de 8 de noviembre; y 31/2010, de 28 de junio.

60. SSTC 244/2012, de 18 de octubre; y 71/2018, de 21 de junio.

61. Así resulta de la ubicación de la Administración local en el Título VIII de la CE —“Organización territorial del Estado”—, así como de los arts. 1, 2, 11 y 31. 1 y 2 LRBRL. De ahí que el art. 2.3

### 2.2.2.2

#### Carácter implícito, pero originario, por vinculación a la garantía de la autonomía

Al contrario que la autoorganización de las comunidades autónomas, que —al contar, la referida a las instituciones de autogobierno, con respaldo constitucional-estatutario— solo en todo lo demás es implícita, la de los entes locales, en cuanto que limitado el pronunciamiento constitucional sobre ellos a la garantía de su autonomía, es toda ella implícita. El Tribunal Constitucional la considera, en efecto y para todas las estructuras locales (incluso las de menor tamaño y hasta las no personificadas)<sup>62</sup>, “inherente a la autonomía constitucionalmente garantizada”<sup>63</sup>, sin perjuicio de su consecuente consagración legislativa ordinaria junto a la potestad reglamentaria<sup>64</sup>. Por ello, la autonomía se acompaña de los poderes de autoorganización, tributarios y financieros y de programación y planificación, de modo que la actuación de ese conjunto de poderes se concreta en el ejercicio de las competencias y en el reconocimiento de una competencia general, inherente o implícita, para actuar en beneficio de la colectividad local<sup>65</sup>.

Esto es así, por la conexión, desde la entrada en vigor de la LRBRL hasta hoy, de la autoorganización a la expresada garantía institucional o constitucional de la autonomía local, si bien diluyendo el régimen local (en cuanto materia) en el régimen jurídico (básico) de las Administraciones públicas previsto en el artículo 149.1.18.ª CE; y ello a pesar de la alusión que a la legislación

---

LRJSP los incluya, correctamente, entre los que tienen la consideración de Administración pública.

El reconocimiento de estas características figura primero implícitamente en la STC 11/1999, de 11 de febrero (la diferencia con la autonomía de las comunidades autónomas no radica en la concurrencia o no de la dimensión política, sino en la diferencia de tal dimensión), y luego explícitamente en la STC 111/2016, de 9 de junio (no son cualesquiera Administraciones, al estar dotadas de órganos representativos con legitimidad democrática directa que llevan a cabo tareas también de gobierno).

En línea con esta doctrina constitucional, la STS de 20 de enero de 2005 (rec. cas. 6904/2001) resume el alcance de la autonomía local afirmando que es un principio estructural rector de la organización territorial, cuyo desarrollo corresponde al legislador, que garantiza a los entes territoriales de ámbito municipal o provincial la capacidad de decidir libremente y bajo su plena responsabilidad, entre varias opciones legalmente posibles, aquella que estime oportuna con arreglo a criterios esencialmente políticos, que es circunstancial a su caracterización como poder público territorial y a la capacidad de autodeterminación de sus propios intereses. Y la STS de 26 de junio de 2019 (rec. cas. 5075/2017), a pesar de reconocer que un acuerdo municipal consiste en una declaración de naturaleza política, lo anula por situarse al margen de las cuestiones de interés municipal y de las competencias que corresponden a la entidad local, de acuerdo con la Constitución y el marco normativo aplicable.

62. SSTC 41/2016, de 3 de marzo; 168/2016, de 6 de octubre; y 19/2017, de 2 de febrero.

63. SSTC 214/1989, de 21 de diciembre; 103/2013, de 25 de abril; 111/2016, de 9 de junio; y 101/2017, de 20 de julio.

64. STC 18/2016, de 23 de junio.

65. SSTC 233/1988, de 2 de diciembre; 214/1989, de 21 de diciembre; y 132/2001, de 8 de junio.

con tal objeto hace el artículo 148.1.2.<sup>a</sup> CE y a la afirmación de la necesaria contemplación de la Administración local como una materia como condición para evitar la evanescencia de su régimen jurídico (por disolución en una multiplicidad de aspectos sujetos a un régimen diversificado)<sup>66</sup>. Y ello sin perjuicio de la evolución de tal doctrina, en punto a la función de la LRBRL, desde su condición *in totum* de parte del bloque de la constitucionalidad, hasta la diferenciación en ella de dos contenidos: el directamente derivable de los antes aludidos preceptos constitucionales, que integra —junto con estos— el bloque de la constitucionalidad, y el restante que efectivamente tenga carácter básico (capaz de desencadenar solo indirectamente la inconstitucionalidad por virtud de su vis específica en cuanto normativa básica)<sup>67</sup>.

### 2.2.2.3

#### Traducción en potestades y competencias

La autonomía así garantizada comporta la necesaria dotación de los poderes públicos territoriales locales con las potestades y competencias (así como medios económico-financieros) sin las cuales aquella no puede ser efectiva, es decir, no pueden existir realmente un gobierno y una administración locales bajo la propia responsabilidad, ni, por tanto, tener los aludidos poderes la condición de verdaderos ordenamientos (aunque limitados por derivados de la CE e inscritos en los ordenamientos de las instancias territoriales superiores, es decir, operantes en el marco de la ley de dichas instancias emanada)<sup>68</sup>.

66. Así, en la fundamental STC 214/1989, de 21 de diciembre.

67. Conforme a las SSTC 170/1989, de 19 de octubre, y 109/1998, de 21 de mayo, la autonomía local goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar, y que supone que ha de preservarse una institución “en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”.

Pero, según las SSTC 27/1987, de 27 de febrero; 109/1998, de 26 de mayo; 259/1988, de 22 de diciembre; 214/1989, de 21 de diciembre; 385/1993, de 23 de diciembre; y 159/2001, de 5 de julio, esa garantía “no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial”, pues la atribución de las competencias a los entes locales corresponde al legislador estatal y autonómico, en el marco de sus respectivas competencias sectoriales (sin poder desconocer los criterios de la LRBRL). Esta compleja articulación de las competencias de los entes locales se explica porque en el sistema arbitrado se mantiene y conjuga un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, quedando la ulterior operación deferida al legislador competente por razón de la materia (en su caso autonómico). De ahí la singular y específica naturaleza y posición de la LRBRL en el ordenamiento jurídico, integrándose, en la parte que sea concreción de principios constitucionales, dentro del “bloque de la constitucionalidad”. Teniendo en cuenta la dualidad de contenidos de la LRBRL, aunque su encaje constitucional esencial se sitúe en los arts. 137, 140 y 141 CE, también halla fundamento en el título competencial estatal del art. 149.1.18 CE.

68. STC 170/1989, de 19 de octubre (con cita de la STC 32/1981, de 28 de julio).

### 2.2.2.4 Especificidad del marco legal

La apuntada vinculación a la garantía institucional, a través de la LRBRL, implica —no obstante la ubicación del título competencial para el dictado de esta en la materia determinada como bases del régimen jurídico general de las Administraciones públicas (art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE)— la consideración del régimen local como una “materia” que, al no quedar emulsionada sin más en la del régimen general de todas las Administraciones, conserva cierta entidad propia en el seno de este. Porque solo contemplando la Administración local como una materia pierde su régimen jurídico evanescencia (por dilución en una multiplicidad de aspectos sujetos a régimen jurídico diversificado) y adquiere por tanto consistencia<sup>69</sup>, lo que confirma el empleo por el Tribunal Constitucional de la LRBRL (en los términos indicados) como criterio de constitucionalidad de otras leyes y, en particular, las autonómicas con idéntico objeto<sup>70</sup>.

La entrega de la concreción de la autonomía local al legislador ordinario determina, así, la especificidad del marco legal en que ha de desenvolverse la autoorganización de los entes locales; especificidad que consiste en su definición, fundamentalmente y de manera conjunta, por la legislación básica estatal y la autonómica de desarrollo, y, por tanto, de la que se sigue que sus límites —ya incluso en el terreno puramente organizativo— resultan de la acción combinada de dichas normativas<sup>71</sup>. Sin perjuicio de que estas deban preservar el pertinente espacio para el despliegue por los entes locales de su capacidad de autoorganización, su juego respectivo responde a las siguientes reglas:

- A la normativa estatal básica de régimen local (como parte, constitucionalmente hablando, del régimen jurídico del conjunto de las Administraciones públicas) corresponde identificar el núcleo del ordenamiento local que requiere de elementos comunes o uniformes en función de los intereses generales a los que sirve el Estado, incluyendo, así, únicamente los aspectos necesarios al efecto, sin agotamiento de todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y el funcionamiento interno de los órganos locales<sup>72</sup>. De esta suerte, la legislación básica estatal puede primar la gestión

69. En este sentido, la ya citada STC 214/1989, de 21 de diciembre.

70. En la doctrina científica, véase al respecto, por todos, Cidoncha Martín (2017).

71. SSTC 214/1989, de 21 de diciembre; y 103/2013, de 25 de abril.

72. SSTC 32/1981, de 28 de julio; 214/1989, de 21 de diciembre; 50/1999, de 6 de abril; 103/2013, de 25 de abril; y 41/2016, de 3 de marzo.

directa o mediante organismo autónomo frente a la entidad pública empresarial y la sociedad mercantil<sup>73</sup>, o reservar al pleno municipal la facultad de optar por una u otra fórmula organizativa en las sociedades mercantiles locales; prescripciones que no pueden ser desarrolladas por las comunidades autónomas restringiendo el espacio de autoorganización local que de ellas resulta<sup>74</sup>. En todo caso, comprende la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos cuya función principal consista en la protección de los derechos de terceros, en atender sus reclamaciones y hacer las correspondientes sugerencias a la Administración municipal, haciendo necesaria una mayor intensidad regulatoria para garantizar un tratamiento común de los administrados.

- Más allá de dicho núcleo y, desde luego, en ausencia de normativa estatal básica, el terreno es propio, en principio, de la legislación autonómica, toda vez que las técnicas organizativas y los instrumentos de cooperación forman parte de las competencias sobre régimen local que tienen atribuidas las comunidades autónomas. En este ámbito, la extensión de las bases debe ser, pues, reducida, sin agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y el funcionamiento interno de los órganos<sup>75</sup>. No obstante, y por excepción, la legislación básica puede establecer reglas que penetren de lleno en la organización interna de las corporaciones locales, estableciendo un criterio unívoco que no admite las adaptaciones que pudieran resultar de las competencias autonómicas de régimen local y, menos aún, del ejercicio del poder local de autoorganización<sup>76</sup>.

### 2.2.2.5

#### **Relatividad, pero con núcleo irreductible: la llamada organización complementaria**

Lo que no significa que la organización de los entes locales no corresponda primariamente a los propios entes locales, ya que el marco estatal-autonómico debe conceder amplios márgenes a la correspondiente potestad

73. SSTC 41/2016, de 3 de marzo; y 107/2017, de 21 de septiembre.

74. STC 137/2018, de 13 de diciembre.

75. SSTC 210/214, de 8 de diciembre; y 41/2016, de 3 de marzo.

76. Véanse las SSTC citadas en la nota 55.

de dichas entidades para, a la vista de sus necesidades concretas, realizar el diseño definitivo de su organización, si bien aquella potestad en ningún caso es ilimitada, ni confiere total libertad para decidir sobre cualesquiera órganos distintos de los que derivan directamente del texto constitucional<sup>77</sup>. Por tanto, la ley (sea desde luego la básica estatal, pero también la autonómica de desarrollo del régimen local) puede incidir tanto en la organización directa de los entes locales como en la de los entes instrumentales de estos, imponiendo a la autoorganización límites, que, sin embargo, deben respetar el ámbito de ordenación propia que deba corresponder a la Administración local<sup>78</sup>. De lo que resulta que el núcleo irreductible de la potestad de autoorganización es el representado por la organización complementaria de la determinada por la legislación básica; organización complementaria, que debe ser, así, respetada por la legislación autonómica de desarrollo<sup>79</sup>, especialmente cuando se trata de órganos de funcionamiento interno de los entes locales<sup>80</sup>. Tal núcleo aparece conectado con lo relativo a la estructura, clasificación y peculiaridades de unidades y puestos de trabajo y a los concursos de méritos para la provisión de estos últimos<sup>81</sup>.

### 2.2.2.6

#### Proyección sobre las competencias sustantivas

La proyección de la autoorganización, también en este escalón territorial, sobre los ámbitos de competencia sustantiva atribuida para la gestión de los intereses locales, implica que, en ellos, comprende la facultad de elegir una u otra forma organizativa a través de la que ejercitar las competencias<sup>82</sup>,

77. SSTC 103/2013, de 25 de abril; y 143/2013, de 11 de julio.

78. SSTC 41/2016, de 3 de marzo; 103/2016, de 6 de junio; 143/2016, de 14 de diciembre; y 137/2018, de 13 de diciembre.

79. STC 210/214, de 8 de diciembre.

80. STC 30/1993, de 25 de enero.

81. SSTC 293/1993, de 18 de octubre; y 235/2000, de 5 de octubre.

82. SSTC 41/2016, de 3 de marzo; 103/2013, de 25 de abril; y 180/2016, de 20 de octubre. En estas sentencias se precisa:

- La imposición por la legislación básica de condiciones que inciden en la organización local interna señala que, en cuanto dirigida a asegurar intereses generales con inspiración en los mandatos constitucionales de eficiencia en el uso de los recursos públicos y estabilidad presupuestaria, y orientada, por ello, a asegurar la efectividad de principios generales de buena gestión financiera, no vulnera la potestad organizatoria municipal ni hurta a las comunidades autónomas amplios márgenes de desarrollo.
- El condicionamiento por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local de las soluciones locales en punto a los núcleos de población separados, aunque condiciona la potestad municipal de autoorganización y las competencias autonómicas sobre régimen local, se justifica igualmente en el principio de eficiencia.
- La previsión, por la legislación básica, del consorcio como instrumento que permite la colaboración voluntaria del ente local con otras Administraciones públicas en relación

y que la prestación de los servicios correspondientes no es transferible en bloque (de modo general o indiscriminado) a otra instancia, ni siquiera la asimismo local provincial, por ser ello de suyo incompatible justamente con la potestad de autoorganización<sup>83</sup>.

### 3

## Régimen local básico común y autoorganización local

Es conforme con la doctrina constitucional expuesta la atribución a los municipios, las provincias y las islas, por el artículo 4.1 LRBRL, de un elenco de potestades de ejercicio “dentro de la esfera de sus competencias”, y la regulación separada por los artículos 25, 26 y 27 (para los municipios) y 36 y 37 (para las provincias) del sistema de atribución de estas últimas competencias (propias y delegadas) por la legislación sectorial (estatal y autonómica) que corresponda conforme al bloque de la constitucionalidad. Unas, las potestades, y otras, las competencias, además de poder operar solo en el ámbito de acción legítima de los entes locales, deben actuarse de acuerdo con la ley y, más aún y como todas las de las Administraciones públicas, con sometimiento pleno al derecho. Y ello, no solo por mandato de la CE (art. 103.1), sino también de la LRBRL (arts. 5 y 6) y de la LRJSP (art. 3.1). El régimen local español está, pues, en sintonía con el concepto de autonomía local del artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, en el que la actuación “en el marco de la ley” constituye un dato central.

### 3.1

## Potestades reglamentaria y de autoorganización: coincidencias y diferencias

Encabezan la enumeración de las potestades que se atribuyen a municipios y provincias en el artículo 4.1 LRBRL la reglamentaria y la de autoorganización. La diferenciación de una u otra —que es clara en el caso de las diputaciones (art. 33.2, a) y b), LRBRL)— obedece a que, en principio, aparecen referidas a ámbitos distintos: a la actuación *ad extra* (afectando a los ciudadanos), la pri-

---

con los servicios locales y los asuntos de interés común, y fórmula subsidiaria de la vía convencional condicionada, en todo caso, al cumplimiento de criterios de eficiencia y sostenibilidad financiera, indica que, si bien incide en el ámbito protegido por la autonomía local, no lo hace de un modo inconstitucional, porque la previsión estatal y los entes locales conservan amplios espacios de opción organizativa.

83. STC 11/2016, de 9 de junio.

mera, y a la actuación *ad intra* (consistiendo, por ello, en una acción interna, reflexiva o institucional para la ultimación de la arquitectura y el funcionamiento de la entidad local), la segunda. Y se manifiesta en que, si la reglamentaria es monofuncional por exclusivamente normativa, la autoorganizativa es plurifuncional, pudiendo conllevar desde normas hasta decisiones concretas; lo que explica que la LRBRL les otorgue denominación diversa: ordenanzas para la normación *ad extra* y reglamentos orgánicos para la normación *ad intra*. Pero ello no impide su coincidencia en el terreno común de la ordenación o normación, en el que pueden reconducirse a la categoría de potestad normativa<sup>84</sup> (recuérdese el tratamiento de la autoorganización de los órganos parlamentarios por la doctrina constitucional).

La potestad normativa local así entendida:

- a) Es, como resulta de la doctrina constitucional, originaria, en cuanto inscrita en la autonomía garantizada constitucionalmente, y no deriva, por tanto, de una atribución o habilitación legal específica caso a caso o materia por materia, como se desprende ya del artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, a cuyo tenor la autonomía local consiste en la capacidad de los entes locales no solo de gestionar, sino precisamente de ordenar los correspondientes asuntos bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.
- b) En cuanto expresión de la facultad de autorregulación de la colectividad local no es idéntica a la reglamentaria propia de las instancias territoriales superiores, ya que, lejos de ser desarrollo de la programación legal, es expresión de una política propia que encuentra en la ley formal (estatal o autonómica) su límite en calidad de marco heterónimo al que ha de atenerse, al igual que sucede en la autonomía funcional propia de las universidades y los colegios profesionales, y con mayor razón que en ella<sup>85</sup>. En otro caso,

84. Lo confirman los arts. 123.1 c) y d) [atribución al pleno municipal de la aprobación, de un lado, de los reglamentos de naturaleza orgánica, pero, de otro, de las ordenanzas y los reglamentos en general] y 127.1 a) [atribución a la Junta de Gobierno Local de la aprobación de las ordenanzas y los reglamentos, incluidos los orgánicos, salvo las normas relativas al Pleno y sus comisiones] LRBRL. Pues, aunque incluidos estos preceptos en el título relativo a los municipios de gran población, su lógica es extrapolable a todos los municipios y, con mayor razón, a las diputaciones, como confirman el art. 99.2 y la disposición adicional 14.ª LRBRL.

85. Respecto de la autonomía de las universidades, las SSTC 42/1987, de 7 de abril, y 55/1989, de 23 de febrero, han dejado dicho que los estatutos de las mismas, aunque tengan su norma habilitante en la Ley, no son, en realidad, normas dictadas en su desarrollo; son reglamentos autoordenados en los que se plasma la potestad de autoordenación de la Universidad en los términos que permite la Ley, de modo que dichos estatutos se mueven en un ámbito de autonomía en el que el contenido de la Ley no sirve sino como parámetro controlador o límite de legalidad del texto. Y, en consecuencia, solo puede tacharse de ilegal alguno de sus preceptos si contradice

en efecto, la normativa propia local dejaría de ser una ordenación adoptada bajo la propia responsabilidad, conforme mandata el artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local.

Esta configuración legal básica de la autoorganización local —tal como la concretan los artículos 20.3 y 32.3 y la reserva y salvedad que, en su favor, efectúa el artículo 62, párrafo segundo, todos ellos de la LRBRL— traduce perfectamente su consideración por la doctrina constitucional como la expresión más genuina, el núcleo mismo, de la autonomía local. Y es de todo punto coherente con el artículo 6.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, a cuyo tenor: “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”.

---

frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria, y es válida toda norma estatutaria respecto de la cual quepa alguna interpretación legal.

Y, por lo que hace a los colegios profesionales:

- La STC 201/2013, de 5 de diciembre, señala que —en coherencia con la condición de los colegios profesionales como entes corporativos dotados de amplia autonomía, para la ordenación y el control del ejercicio de actividades profesionales— son sus estatutos los llamados a regir *prima facie* la vida de corporaciones que gozan de naturaleza pública, en cuanto ejercen funciones atribuidas por la ley o delegadas por la Administración, siendo en consecuencia a estos a quienes ha de corresponder la competencia sobre el régimen disciplinario de sus miembros, lo que hace que se haya calificado como una “remisión constitucionalmente legítima, [para] que sean los estatutos de cada colegio profesional los que especifiquen los cuadros de infracciones y sanciones que integren el régimen disciplinario de los respectivos colegiados”.
- Por ello, la STC 219/1989, de 21 de diciembre, ha podido negar la conculcación por sanciones impuestas por un colegio profesional de la garantía formal de reserva de ley deducible del art. 25.1 de la Constitución, porque, aunque la única cobertura legal de las normas sancionadoras aplicadas viniera determinada por el art. 5.i) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, que faculta a los mismos para “ordenar en el ámbito de su competencia la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la potestad disciplinaria en el orden profesional y colegial”, tal precepto contiene una simple remisión a la autoridad colegial o corporativa, vacía de todo contenido sancionador material propio, que sería inconstitucional en el ámbito de las relaciones de sujeción general (por serlo, en él, no solo la regulación reglamentaria de infracciones y sanciones carente de toda base legal, sino también la simple habilitación a la Administración, por norma de rango legal vacía de todo contenido material propio) si se refiriera a relaciones de sujeción general (SSTC 42/1987, de 7 de abril, y 29/1989, de 6 de febrero), pero no así en el ámbito de las relaciones de sujeción especial, en concreto las constituidas sobre la base de la delegación de potestades públicas en entes corporativos dotados de amplia autonomía para la ordenación y el control del ejercicio de actividades profesionales, que tiene fundamento expreso en el art. 36 de la Constitución; con la consecuencia, en este último ámbito, de que la relatividad del alcance de la reserva de ley en materia disciplinaria aparezca especialmente justificada.

## 3.2 Autoorganización y principio de legalidad

Estas características de la normativa local en modo alguno implican su independencia o desvinculación sustantiva de la ley, pues incluso en su espacio autónomo propio ha de respetar el contenido prescriptivo legítimo de esta, pero sí suponen —además de una relativización de la reserva constitucional material de ley (como ha establecido el Tribunal Constitucional en las materias sancionadora y tributaria)— que su vinculación a la legalidad superior sea calificable de negativa, como ha acabado afirmando la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>86</sup> en el contexto de una opi-

---

86. Según la STS de 17 de noviembre de 2009 (rec. cas. 1147/2008), una concepción del ámbito o del modo de determinación de las competencias municipales basada en la idea de la vinculación positiva acarrearía que, según el principio de legalidad, la corporación local solo pudiera actuar en la forma en que previamente hubiera sido habilitada por el legislador sectorial, no pudiendo dictar una ordenanza sobre una materia sin la previa habilitación de este para ello. Sin embargo, no es esa concepción la que mejor se acomoda a una interpretación de las normas reguladoras del régimen competencial de tales corporaciones que atienda, como es obligado, a una que con el carácter de fuente primaria y naturaleza de tratado fue incorporada a nuestro ordenamiento, cual es la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ni es tampoco la que mejor se adecua a algunos pronunciamientos del propio TS que ya la han tenido en cuenta, en los que se abre paso la idea de una vinculación negativa, que permite a aquellas, sin previa habilitación legal, actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no se contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir.

Y, en el mismo sentido, la STS de 7 de octubre de 2010 (rec. cas. 204/2008), después de señalar que la vinculación positiva a la ley no es la que mejor se acomoda —a la luz de la Carta Europea de Autonomía Local— a la potestad de dictado de ordenanzas locales, afirma la pertinencia de la tesis de la vinculación negativa, pues los entes locales pueden actuar sin previa habilitación legal en toda materia que sea de su competencia, siempre que, al hacerlo, no contradigan ni vulneren la legislación que pueda existir.

Es concluyente la STS de 13 de diciembre de 2019 (rec. cas. 2234/2016), que invoca la anteriormente citada, en la que:

- Se reitera la evolución de la jurisprudencia sobre este asunto.
- Se afirma, recogiendo lo dicho en la STS de 22 de mayo de 2015 (rec. 2433/2013), que, con carácter general, cualquier decisión sobre las competencias municipales no puede sustentarse sobre el criterio de la “vinculación positiva”, por ser procedente el criterio de la “vinculación negativa”, en virtud del cual la competencia normativa de las entidades locales no precisa de una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial en el que, como ahora sucede, se dicta la ordenanza, siempre, claro está, que no esté excluida dicha competencia y que no contravenga la correspondiente legislación, estatal o autonómica, que resulte de aplicación.
- Concluye, reiterando lo dicho ya en SSTS de 11 de febrero de 2013 (rec. cas. 4490/2007), 8 de marzo de 2013 (rec. cas. 5778/2005), 2 de abril de 2013 (rec. cas. 97/2006) y 30 de abril de 2013 (rec. cas. 3027/2006), que, según viene declarando repetidamente (SSTS de 21 de mayo de 1997, 30 de enero de 2008 y 7 de octubre de 2009, entre otras), de los arts. 25 a 28 LRRL, interpretados de acuerdo con la cláusula de subsidiariedad que contiene la Carta Europea de Autonomía Local, resulta una atribución genérica de potestades a los ayuntamientos para intervenir en todo el conjunto de materias relacionadas en el art. 25.2 de aquella disposición, y que representan el contenido competencial en que se hace reconocible el principio de autonomía municipal garantizado en los arts. 137 y 140 de la Constitución.

nión abrumadoramente mayoritaria de la doctrina científica<sup>87</sup>. Las muy contadas opiniones doctrinales críticas, entre las que sobresale la de T. Cano Campos<sup>88</sup>, no desvirtúan la mayoritaria, sino más bien como apelación (a título de precisión desde un correcto entendimiento del principio de legalidad) a la no significación por la vinculación negativa de exención del sometimiento a la regulación establecida por la ley (o, si se quiere, del bloque de la legalidad); pretensión de una tal exención a la que, en efecto, es ajena la tesis de la vinculación negativa, que únicamente postula, justamente, la libertad de configuración normativa propia solo en el espacio que la regulación legal (estatal y autonómica) deje libre por exigencia constitucional.

### 3.3

#### **Ordenación organizativa y de sectores materiales de acción administrativa**

La potestad normativa debe distinguirse, en cualquier caso, de las competencias sustantivas locales en los diferentes sectores o materias (y el ejercicio en ellas de la potestad de ordenanza de la acción en ellas), por más que aquella y estas coincidan en su referencia necesaria al círculo de intereses de la colectividad institucionalizada (municipal o provincial) y, por tanto, al ámbito competencial atribuido (con independencia de que la precisión última de este dependa de la legislación reguladora de las diversas materias de acción administrativa). Pues la potestad normativa (en cualquiera de sus variedades autoorganizativa y reglamentaria) es formal, en el sentido de poder proyectarse sobre todas y cada una de dichas materias, siempre que la entidad de los títulos competenciales otorgados en estas proporcione soporte a su ejercicio, mientras que estos últimos títulos tienen como horizonte legítimo (no desbordable) el determinado por los límites que acotan la materia de que en cada caso se trate. El aludido carácter formal no precisa de mayor justificación, toda vez que es de todo punto evidente, por ejemplo, en las potestades tributaria y financiera, de programación y planificación, de ejecución y revisión de los actos propios y expropiatoria.

<sup>87</sup>. En este sentido ya Parejo Alfonso (1998). Más recientemente, Calán Galán (2004) habla de una genérica reserva de ordenanza local (inclusiva del reglamento orgánico) derivada de la exigencia constitucional de la preservación por las leyes de un suficiente espacio normativo a los entes locales.

<sup>88</sup>. Cano Campos (2019).

### 3.4

## Delimitación legal del espacio decisional de autoorganización

### 3.4.1

#### Reserva de ley institucional

Como ya se ha razonado, la potestad de autoorganización no constituye excepción a la inscripción de la autonomía local en el marco de la ley, estando limitada por el marco representado por la legislación (estatal y autonómica) sobre “régimen local”. Tal marco comprende, así, toda —y precisamente solo— la legislación de régimen local (en los términos de su integración en el régimen jurídico común a todas las Administraciones públicas), es decir, el marco organizativo estatal básico y el de desarrollo autonómico, cuya función delimitadora debe respetar, sin embargo y como ya se ha dicho, el ámbito de ordenación propia que deba corresponder a la Administración local<sup>89</sup>. Este respeto es imperativo porque la garantía institucional no es un arbitrio técnico constitucional aislado. Es una decisión:

- a) Derechamente dirigida a identificar (y, por tanto, a imponer-preservar) el autogobierno local como tipo singular de poder público administrativo; un tipo con identidad propia, cuya esencia es la gestión bajo la propia responsabilidad legitimada democráticamente. Lo que la CE garantiza es, articulando el conjunto de disposiciones constitucionales conexas y, por ello, componentes también de la misma<sup>90</sup>, un modo de existir específico de los entes locales necesarios: autonomía para la gestión de sus intereses en las tres dimensiones organizativa, competencial y financiera.
- b) No implica una reserva de ley sin más, sino precisamente una reserva institucional de ley. Esta condición le otorga la función de guía organizativa (en su triple dimensión ya aludida) de la continuación —en sede infraconstitucional— del proceso inconcluso de

<sup>89</sup>. Las SSTs de 28 de junio y 7 de julio de 2021 (rec. cas. 1538/2020 y 1775/2020, respectivamente), con ocasión de pronunciarse sobre el art. 85.2 del Reglamento estatal de organización y funcionamiento de los entes locales, teniendo en cuenta la preconstitucionalidad de dicha norma (aunque no de su actualización) y la circunstancia de no tratarse del enjuiciamiento del lugar de la misma en el orden de las fuentes, incluida la legislación autonómica, sino exclusivamente de la cuestión puntual de si el antes aludido concreto artículo es o no materialmente básico, llegan a la conclusión de que lo es, efectuando la precisión de que tal condición no excluye que sobre dicha materia pueda haber una regulación municipal, siempre que sea complementaria y respetuosa con el reglamento estatal, ni tampoco que los reglamentos orgánicos municipales puedan optar por reproducir lo previsto en el reglamento o, simplemente, no regular nada, centrando su contenido orgánico en las materias que son por entero de su competencia.

<sup>90</sup>. Conjunto constitutivo del marco en que la garantía opera y cobra sentido.

organización del autogobierno local, y, en dicho proceso, el ejercicio infraconstitucional del poder o potestad de organización, embebido —como ya se ha dicho y desde la introducción de la división continental de poderes— en la función propia de cada uno de los órganos en que esa división se traduce.

La específica función de este tipo de reserva (que la distingue de la material o funcional, referida a la protección de la esfera de los ciudadanos) es la de asignación y encomienda al legislador de la adopción de determinadas decisiones de alcance político y, en especial, de las relativas a los centros capaces de ejercer poder público gubernativo-administrativo.

### 3.4.2 Integración del marco legal

Esto obliga a matizar la identificación constitucional de la materia régimen local en el apartado 18 del artículo 149.1 CE, aun aceptando la corrección de este título competencial en cuanto que permite la intervención del legislador autonómico. Pues la materia régimen jurídico básico de las Administraciones públicas está definida pensando primariamente en el tipo administrativo burocrático-institucional, como resulta de su tenor literal. Por tanto, el régimen local constituye en todo caso una materia “integrada” en la más amplia prevista en dicho precepto, pero sin perder su identidad propia por razón de su propio objeto: un tipo singular y único de Administración territorial. La alusión que hace el artículo 148.1.2.<sup>ª</sup> CE a la legislación de régimen local (es decir, al régimen local como objeto específico de una legislación, precisamente, además, a propósito de un extremo atinente a la organización de los entes locales) debe interpretarse cuando menos en tal sentido. A lo que se suma el doble dato de: i) la no derogación por la LRJSP, es decir, la reguladora del actual régimen jurídico general de las Administraciones públicas, de la LRBRL (así como tampoco del TRDLvRL)<sup>91</sup>; y ii) la confirmación por tal régimen básico general, a lo largo de su contenido, de la persistencia de la plena vigencia, con entidad propia, de ambos textos legales.

91. La disposición derogatoria única de la LRJSP únicamente deroga los arts. 87 LRBRL, habilitante de la constitución por las entidades locales de consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas (precepto que la regulación contenida en la LRJSP hacía superfluo), y 110 TRDLvRL, alusivo también a los consorcios (y sobrevenidamente superfluo por idéntica razón).

En todo caso procede volver a recordar que el Tribunal Constitucional ha afirmado que solo desde la aludida perspectiva logra consistencia el régimen local como materia<sup>92</sup>, y una materia constitutiva, justamente, del objeto de un desarrollo organizativo de la CE consistente en una acción por así decir “reflexiva” del Estado<sup>93</sup> (no puede olvidarse tampoco, *mutatis mutandis*, que el art. 147.1 CE define el estatuto de autonomía como “norma institucional básica” de la comunidad autónoma)<sup>94</sup>.

92. STC 214/1989, de 21 de diciembre.

93. STC 32/1981, de 28 de julio.

94. Conforme al art. 147 CE, el estatuto de autonomía es la norma institucional básica de cada comunidad autónoma, cuya función incluye, como contenido necesario, la denominación, organización y sede de las instituciones propias. Lo mismo debe predicarse de la autonomía local, a pesar de la ausencia de referencia constitucional a su estatuto propio; interpretación, esta (con dotación a la normativa local de un espacio delimitado solo por la legislación básica de régimen local), que fue la que hizo la LRRL, pero que quedó diluida en gran medida por la STC 214/1989, de 21 de diciembre, al interponer entre la referida legislación básica y la normativa local la legislación autonómica de desarrollo también en punto a organización. Opinión favorable a la solución legal básica se formuló, en voto particular, por el magistrado Díaz Eimil, para quien mantener la tesis de que las comunidades autónomas tienen una competencia de organización municipal complementaria que se interpone entre la organización básica establecida por el legislador estatal y la organización complementaria que a los municipios corresponde en virtud de su autonomía es tanto como reconocer una especie de competencia básica de segundo grado que, aparte de incurrir en la contradicción conceptual de compatibilizar lo básico con lo complementario, altera sustancialmente el modelo constitucional de organización municipal de 1986, en la medida en que admite la posibilidad de que el poder complementario de autoorganización de los municipios encuentre límites más allá del marco básico establecido por el legislador estatal.

Tanto la doctrina constitucional (desde 1981 hasta hoy; especialmente pertinentes son las SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 32/1981, de 28 de julio; 76/1983, de 5 de agosto; y 19/2022, de 9 de febrero) como la jurisprudencia bien consolidada del TS son inequívocas a este respecto.

En la jurisprudencia del TS:

- La STS de 18 de junio de 1986 (ROJ 3427/1986) determina que: a) la Constitución Española declara en su art. 137 que los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dejando establecida su sustantividad y plena personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, garantizando la Constitución, en su art. 140, la autonomía de dichos municipios, declarando que estos gozarán de personalidad jurídica plena y que su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y concejales; y b) por ello, la Constitución es, esencialmente, una norma jurídica parámetro de validez de todas las demás normas del ordenamiento y a la vez determinante de toda su interpretación y aplicación, y lo es significativamente en el caso de preceptos constitucionales organizadores de los poderes públicos, como lo son los preceptos que integran su Título VIII, que, por tal razón, resulta de inequívoca aplicación directa, con efecto normativo inmediato, sin que su eficacia esté condicionada a normas que lo desarrollen, teniendo los municipios potestad para regular la organización y el funcionamiento de sus órganos de gobierno en el marco del ordenamiento; de ello se deduce que esa autonomía que la suprema norma, Constitución, reconoce y garantiza a los municipios, no puede ser limitada por una simple norma de carácter reglamentario, que además repugna a la democratización de la vida pública local, a la naturaleza y función de los nuevos ayuntamientos y a la legitimación representativa de las actuales corporaciones locales.
- La STS de 8 de abril de 1987 (Ar. 4251) apunta que dentro del haz de potestades de las corporaciones locales se encuentra la de autoorganización, lo que permite a dichas corporaciones crear los órganos que consideren adecuados para el mejor funcionamiento de los servicios y el cumplimiento de sus fines propios.
- La STS de 20 de mayo de 1988 (Ar. 4194) alude, a propósito de la necesidad de cohesionar el régimen local general o común con la especificidad de cada ente local autónomo, al reconocimiento implícito de competencias a los entes locales para ordenar aquellas

Prueba final de que así es, la aporta el dato de que el régimen electoral, que tiene naturaleza sin duda organizativa, no está incluido como materia en el artículo 149.1 CE, por lo que la norma constitucional no prevé ningún título competencial específico para su dictado. Por más que su reserva al legislador estatal derive del requerimiento del carácter orgánico de la ley que lo regule, la extensión de esta a la Administración local (y no así a la instancia autonómica) solo puede justificarse en la calificación constitucional del régimen electoral como general y la condición de instancia territorial asimismo general de aquella Administración (con un contenido homogéneo tanto constitucional como legal básico). Si esto es así para el régimen electoral, otro tanto puede y debe predicarse sin dificultad para el régimen local, de modo que no cabe negar al Estado en sentido estricto potestad para, ultimando la garantía institucional de la autonomía local, precisar el estatuto institucional de la Administración local (con entera independencia ahora del alcance que deba atribuirse a tal potestad)<sup>95</sup>. Ocurre con el régimen local, pues, algo parecido a lo que sucede con el electoral (con la única diferencia de que la reserva de ley para el segundo es orgánica —art. 81 CE—, no así para el primero).

Aunque en principio pueda sorprender que, tratándose de una cuestión de porte constitucional, el rango de la ley sea el ordinario (en contraste, por ejemplo, con la exigencia de ley orgánica para el Consejo de Estado; art. 107 CE), ello es consecuencia ineludible de su integración en el régimen básico de todas las Administración públicas, de la que deriva el carácter bifronte del régimen local, es decir, la compartición de su determinación legal por el legislador autonómico (a la que ya apunta el art. 148.1.2.ª CE), sin perjuicio de la lógica del Estado central, toda vez que los artículos 140-142 CE comportan una homogeneización de la instancia local basal en cuanto parte del Estado en su conjunto.

---

cuestiones en que tengan peculiaridades y, muy especialmente, la de autoorganización y funcionamiento propio.

- Y la STS de 11 de mayo de 1998, Sala 4.ª (rec. ap. 5193/1992), deja establecido literalmente que “[...] el legislador estatal ha optado, en concreto, por establecer un modelo organizativo común y uniforme para todas las entidades municipales y provinciales a partir del cual, y con pleno respeto al mismo, las propias entidades locales pueden dotarse de una organización complementaria en virtud de lo dispuesto en los correspondientes reglamentos orgánicos. Quiere esto decir que los reglamentos locales gozan de la primacía derivada de la competencia que la Ley atribuye a las entidades locales, al margen de la específica jerarquía normativa. Pero la autonomía de las entidades locales que comporta un poder de autoorganización y de ejercicio de las potestades administrativas según opciones políticas propias, (SSTS 24 y 26 de septiembre de 1997) no puede ignorar, como recuerda una Sentencia de esta propia Sala de 12 de noviembre de 1997, la primacía de las Leyes estatales sobre los reglamentos aprobados por los entes locales (SSTS de 20 de mayo y 15 de junio de 1992 y 30 de abril de 1993, entre otras muchas)”.

<sup>95</sup>. De acuerdo con las SSTC 103/2013, de 25 de abril, y 41/2016, de 3 de marzo, el Estado debe regular los elementos que permiten definir el modelo municipal común, entre los que se encuentran el territorio, la población y la organización, como recoge el art. 11.2 LRBRL.

De esta forma, el marco legal primario del espacio decisional de la potestad organizativa local se integra por:

- 1.º- La regulación legal estatal básica, definidora de los extremos organizativos comunes o uniformes del régimen local, es decir, los referibles al modelo de Administración local prefigurado constitucionalmente. De hecho, la abrumadora mayor parte del contenido prescriptivo de la LRBRL se refiere a la organización y el funcionamiento de los entes locales, como prueba el dato de que el título X, diferenciador, en su seno, de los municipios de gran población, se intitule justamente “régimen de organización” de tales municipios, y comprenda tanto la organización como el funcionamiento de estos.

Esta regulación básica local no puede considerarse agotadora del marco legal considerado, en la medida en que, por las razones dichas y en los términos indicados, se integra en —y complementa por— el régimen básico general de las Administraciones públicas, es decir, hoy, por la LRJSP. Ocurre que este último texto legal preserva la función institucional propia de aquella (y, por tanto, la autoorganización local, sin perjuicio de permitir su desarrollo por la legislación autonómica), no solo porque no deroga —según ya se ha señalado— la LRBRL (ni tampoco, en lo que tenga de básico, el TRDLvRL), sino porque contiene expresas referencias a ella que presuponen su subsistencia como régimen jurídico específico de los entes locales<sup>96</sup>. Pero, además, el examen del resto de su articulado —calificado por la disposición final 14.ª LRJSP como básico— revela que sus previsiones solo completan el régimen local básico,

---

96. El texto legal, en efecto: a) determina el regimiento por la legislación de régimen local de las encomiendas a las diputaciones provinciales, o, en su caso, los cabildos o consejos insulares, de la gestión ordinaria de los servicios de las comunidades autónomas (art. 11.3.b LRJSP); b) impone, en el caso de delegación de competencias en una entidad local, mediante convenio, el cumplimiento de lo dispuesto en la LRBRL (art. 48.7 LRJSP); c) dispone la aplicabilidad a los organismos y entidades vinculados o dependientes de la Administración local, además de determinados preceptos básicos del texto legal, de la normativa propia de dicha Administración (art. 81.3 LRJSP); d) establece, al regular la separación de un consorcio, previsiones específicas para la Administración local reveladoras de la peculiaridad de su régimen: autorización para la separación (siempre que el consorcio sea por tiempo indeterminado y en cualquier momento) del miembro al que sea de aplicación la LRBRL, así como, en todo caso, en el supuesto de cese en la prestación por un ente local (a través de un consorcio) de un servicio propio conforme a la LRBRL (art. 125.1 y 7, párr. 2.º, LRJSP); y e) precisa uno de los principios de las relaciones interadministrativas como adecuación al orden de competencias establecido en la CE, los estatutos de autonomía y la normativa de régimen local, con regimiento de las relaciones de las demás Administraciones con las entidades locales por la legislación básica de régimen local en todo lo no previsto en el propio régimen general (art. 140.1.b) y .2 LRJSP).

sin lesionar en ningún caso el espacio propio de la autoorganización local, cuando no confirman la plena vigencia de la LRBRL<sup>97</sup>. Pero tampoco cabe excluir la incidencia puntual de la legislación sectorial estatal o autonómica en el ámbito de la organización local, si bien esta, por deber ser siempre puntual y excepcional, en nada altera lo hasta aquí argumentado.

- 2.º- La regulación autonómica de desarrollo de la anterior, expresiva, en su caso, de las peculiaridades requeridas por las características de la comunidad autónoma de que se trate, y referida fundamentalmente a la llamada por la regulación básica organización local complementaria.

Resulta de todo punto significativo que sea una legislación autonómica (la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, la que, en su artículo 6.1, integre con toda corrección el marco legal comentado por la LRBRL (y formando bloque con ella, así debe entenderse implícitamente, la Carta Europea de Autonomía Local y el contenido calificable de básico del TRDLvRL) y el texto legal autonómico y las demás disposiciones específicas y complementarias de este. A lo que debe sumarse la precisión de que, en tal integración de las fuentes, se entiende la operación de las mismas en el contexto del régimen general básico de todas las Administraciones públicas (LRJSP)<sup>98</sup>.

---

97. El texto legal:

- Incluye sin más en la enumeración de las que tienen la consideración de Administraciones públicas (art. 2.1.c LRJSP), junto a la General del Estado y las autonómicas, la Administración local, lo que —faltando una regulación completa de la misma— supone implícitamente la identificación de esta última con la definida en la LRBRL, como confirman la extensión de potestad de dirección de la organización administrativa —idéntica a la de las instancias territoriales superiores— a los órganos de gobierno de las entidades locales (inherente a la autoorganización) [art. 3.3 LRJSP], el ajuste ciertamente del régimen de los órganos colegiados de las Administraciones a lo dispuesto en el texto, pero salvando las peculiaridades organizativas de las Administraciones en que se integran (art. 15 LRJSP), el reconocimiento de la competencia de cada Administración para 1) crear y delimitar las unidades constitutivas a las que atribuyan la condición de órganos, sin más que la observancia de requisitos y limitaciones de orden lógico no considerables lesivos de la autoorganización local (art. 5 LRJSP), así como para articular las funciones consultivas bien mediante órganos específicos dotados de autonomía, bien a través de los servicios de asistencia jurídica, y delegar y avocar competencias dentro de ciertos límites generales (arts. 7, 9 y 10 LRJSP); y 2) dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio (art. 6.1 LRJSP); disposiciones todas ellas que no invaden el espacio suficiente y razonable de la autoorganización local.
- Dispone para el caso de la actuación de la potestad sancionadora por las entidades locales su ejercicio de acuerdo con el título XI LRBRL (arts. 25.1 y 27.1 LRJSP).

98. A las fuentes indicadas deben añadirse, con el carácter solo de supletorias, el TRDLvRL (en la parte del mismo no calificable de básico), el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las entidades locales de 1986, y los reglamentos autonómicos en la materia.

### 3.4.3

## Contenido y alcance del espacio decisional de los entes locales

### 3.4.3.1

#### Organización directa

No puede existir duda alguna, por de pronto, de que la potestad de que se trata abarca la organización directa de los entes locales y el funcionamiento de sus órganos y unidades, como resulta, sin más, del contenido de los títulos II, III, IV y V LRBRL, y confirman la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>99</sup>. Alcanza desde luego, por tanto, a la atribución a un organismo técnico de facultades para la aprobación de criterios o instrucciones interpretativas sobre la aplicación de una norma reglamentaria municipal<sup>100</sup>.

Sin perjuicio de la potencial restricción de su alcance por razón de la determinación por la STC 214/1989, de 21 de diciembre, de su posición ordinamental, el reglamento orgánico es sin duda el instrumento principal para el ejercicio de la potestad de autoorganización<sup>101</sup>. La cuestión principal que este instrumento plantea es, por ello, la extensión y el alcance de su objeto legítimo, que —a tenor de las previsiones de la LRBRL— permiten un

99. La STC 19/2022, de 9 de febrero, señala, en efecto y a propósito de la valoración del art. 44.4 LRBRL, que, en punto a la organización, el funcionamiento y los instrumentos de colaboración de los entes locales, la competencia estatal se contrae en buena medida al régimen de los órganos de gobierno y al reparto entre ellos de las atribuciones locales. Todo lo demás corresponde primariamente a los propios entes por virtud de su autonomía constitucionalmente garantizada, si bien la CE no excluye el juego de otra legislación, en principio, autonómica.

Y la STS de 11 de mayo de 1998 (rec. ap. 5193/1992) indica que la LRBRL ha establecido un modelo organizativo común y uniforme para todos los entes locales, a partir del cual, y con pleno respeto al mismo, las propias entidades locales pueden dotarse de una organización complementaria en los correspondientes reglamentos orgánicos, al margen de la específica jerarquía normativa. Y precisa que “[...] la autonomía de las entidades locales, que comporta un poder de autoorganización y de ejercicio de las potestades administrativas según opciones políticas propias (SSTS 24 y 26 de septiembre de 1997), no puede ignorar, como recuerda una Sentencia de esta propia Sala de 12 de noviembre de 1997, la primacía de las leyes estatales sobre los reglamentos aprobados por los entes locales (SSTS de 20 de mayo y 15 de junio de 1992 y 30 de abril de 1993, entre otras muchas)”.

100. La STS 1660/2022, de 15 de diciembre (rec. cas. 8701/2021), lo razona —invocando conjuntamente la LRJSP y la LRBRL— así:

“[...] El art. 6 de la Ley 40/15, bajo la rúbrica ‘Instrucciones y órdenes de servicio’, dispone: [...]. Y, el art. 4.1 de la LRBRL, establece: [...] Las instrucciones, circulares u órdenes de servicio son las que los superiores jerárquicos de las Administraciones dirigen a sus inferiores en uso de su potestad de autoorganización. Sus destinatarios son los funcionarios o los órganos administrativos inferiores, sin que vinculen a terceros ajenos al ámbito administrativo y su finalidad no es otra que la de dar pautas interpretativas para la aplicación de las normas a fin de garantizar una unidad de actuación, o aclarar algún concepto oscuro, sin que quepa rebasar el ámbito de la norma que interpreta. No tienen carácter normativo, ni son el resultado del ejercicio de la potestad reglamentaria [...]. Y esa facultad para dictar instrucciones o circulares puede ser válidamente otorgada a un órgano ‘ad hoc’, como aquí acaece, [...]”.

101. Sobre esta figura normativa, véase, por todos, Galán Galán (2004).

despliegue suficiente de aquella potestad, pues autorizan desde luego para abordar (como ya he tenido ocasión de señalar anteriormente)<sup>102</sup>:

- a) El detalle del estatuto de los miembros de la correspondiente entidad.
- b) Los aspectos secundarios (tanto de estructura como de funcionamiento) de los órganos necesarios.
- c) La ordenación de los órganos complementarios; campo en el que el reglamento orgánico puede sin duda crear órganos específicos (y regular su funcionamiento) en función de las características y las necesidades de la correspondiente comunidad<sup>103</sup>.

La organización complementaria en la disposición de los entes locales cubre igualmente las decisiones de desconcentración que estos pueden adoptar, que —cuando menos en los municipios— pueden ir más allá de la estructura administrativa central, como ilustra el artículo 24 —en relación con el 128— de la LRBRL. El argumento *de maiore ad minus* permite, sobre la base de este precepto, sostener el doble carácter posible (sectorial y territorial) de la desconcentración local, sobre todo si se consideran las previsiones sobre la participación ciudadana (art. 69 LRBRL) y la promoción del asociacionismo vecinal para la defensa de intereses colectivos (art. 72 LRBRL).

En la desconcentración territorial hay sin duda una capacidad, aunque limitada, de modulación de la estructura organizativa prefijada legalmente. Sus límites son difíciles de determinar con carácter general, dado el relevante papel que en esta materia ha reconocido el Tribunal Constitucional a la legislación autonómica, pero es claro, en cualquier caso, que las medidas locales particulares no pueden legítimamente desnaturalizar la posición y función que —en las respectivas estructuras administrativas— están reservadas constitucional y legalmente a los órganos superiores de carácter necesario. No otro es el sentido del inciso final del artículo 24.1 LRBRL, cuando prohíbe que la desconcentración lesione el principio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.

<sup>102</sup>. Parejo Alfonso (1991).

<sup>103</sup>. La regulación (puramente supletoria) que de esta materia hace en su título IV (arts. 119 y ss.) el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, proporciona una buena idea de las posibilidades de configuración organizativa que aquí se ofrecen a dichas entidades.

La desconcentración sectorial o, si se quiere, funcional, ofrece también amplias posibilidades a la iniciativa local, teniendo en cuenta la ya mencionada habilitación para —justamente en ejercicio de la potestad de autoorganización— definir las formas, los medios y los procedimientos de la participación, sin otro límite que el no menoscabo de las facultades de decisión propias de los órganos representativos regulados por la ley, es decir, del principio de autoadministración articulada sobre el principio de democracia representativa y no directa.

Aunque por pertenecer más a la lógica y dinámica de la gestión de las actividades y los servicios no pueda decirse que el reglamento orgánico sea el lugar más idóneo para la toma de decisiones sobre el desarrollo de aquellos por entes descentralizados, ni siquiera para las que puedan tener por objeto el despliegue de cometidos propios de la estructura administrativa directa a través de este tipo de entes, nada obsta —antes al contrario, todo aboga en su favor— a que la norma local contenga una ordenación general de los presupuestos, los requisitos y las condiciones para la toma de la decisión del establecimiento de entes funcionalmente descentralizados, así como para la elección entre una y otra clase de los mismos.

Huelga decir que la potestad de autoorganización no se agota en los contenidos posibles del reglamento orgánico. Se extiende desde luego a la determinación de la plantilla (relación de puestos de trabajo) y, consiguientemente, a la creación, definición, modificación y extinción de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de carrera, los previstos para personal laboral y los atribuidos a personal eventual; decisión esta que, por exigencia legal (art. 90.1 LRBRL), debe adoptarse en el contexto de la aprobación de los presupuestos anuales.

### 3.4.3.2

#### Organización indirecta o instrumental

La potestad analizada se extiende igualmente a la organización indirecta, institucional o instrumental, como resulta ya del reconocimiento por la LRJSP de la facultad de todas las Administraciones públicas (art. 2) de desarrollar un sector público institucional integrado, en lo que ahora interesa, por organismos públicos y entidades de derecho público que tienen, igualmente, la condición de Administraciones públicas (contemplando, en efecto, el de los entes locales al regular con carácter básico el referido sector público: arts. 81 y 82), así como de la inclusión de referencias a la LRBRL en la regulación de los consorcios (art. 125).

Lo confirma la legislación de régimen local: la LRBRL establece una regulación propia de las formas de gestión de los servicios públicos, entre las que figuran la de creación de organismos autónomos locales y entidades públicas empresariales, con precisión —sin perjuicio de la remisión al régimen jurídico general de las Administraciones públicas— de importantes reglas, tanto directivas como relativas a los correspondientes estatutos (arts. 85 y 85 bis). Aunque remite a la actual LRJSP, el artículo 85 bis establece reglas organizativas importantes —directas y referidas— en los estatutos.

La potencialidad creadora de nuevas organizaciones jurídicamente independientes (entes instrumentales) de la potestad de autoorganización local se manifiesta primordialmente en el ámbito acotado por la LRBRL con la expresión “actividades y servicios”, definido por los artículos 85.1 y 86 de dicho texto legal.

El artículo 85.2 LRBRL autoriza a los entes locales a optar para la organización de la prestación de sus servicios entre un conjunto amplio y variado de formas, agrupadas en las dos categorías de gestión directa e indirecta. En la posibilidad de la llamada a la colaboración de la iniciativa privada para la gestión de servicios públicos como fórmula de gestión indirecta no hay novedad alguna, por lo que el interés principal lo presenta la amplitud con que se reconoce la capacidad “fundacional” de entes instrumentales, tanto de derecho público (organismos autónomos y entidades públicas empresariales) como de derecho privado (sociedades mercantiles), dentro de la categoría de la gestión directa.

En este campo, la potestad de autoorganización se extiende válidamente, así, a la elección de la forma tanto de la prestación como de la organización, y, a este último respecto, comprende la definición de la estructura, el derecho a que se sujeta, en su caso, la acción del ente, los medios materiales, económico-financieros y personales, así como la determinación del fin, el objeto, la competencia y el funcionamiento del mismo.

La actuación de la iniciativa local para el ejercicio de actividades económicas conforme a la habilitación general contenida en el artículo 128 CE y concretada en el artículo 86 LRBRL tiene también, obviamente, contenido organizativo. Por de pronto, la opción entre el desarrollo de la actividad en régimen de libre concurrencia o de monopolio trasciende a la configuración interna misma de la esfera de competencia de la entidad local, y, asimismo, a la división, en el territorio de esta, entre los campos de las actividades en la disposición de todos los sujetos de derecho y las reservadas a la Administración pública. En cualquiera de los dos supuestos el contenido de la decisión organizativa es equiparable al propio de las referidas a los servicios públicos.

El principal problema dogmático que ofrece la potestad de organización en el dominio tanto de los servicios como de las actividades de contenido económico es el de su ámbito legítimo o, lo que es igual, el de la capacidad para crear nuevas organizaciones, dotadas o no, a su vez, de capacidad jurídica plena, fundamentalmente en el plano del derecho privado.

### 3.4.3.3 Relaciones interadministrativas

En el Estado definido por la Constitución se da, junto al supuesto de la competencia como habilitación-deber completo, perfectamente definido y acotado (y, por ello, separado claramente de los restantes) y, consecuentemente, susceptible de ser actuado-cumplido de modo autosuficiente por la esfera administrativa destinataria-titular, el también ordinario de competencias relacionadas o conectadas entre sí por razón de compartición, concurrencia o complementariedad e, incluso, confluencia, conjunción o suma; competencias que determinan el establecimiento, en su ejercicio, de relaciones interadministrativas, y son, en efecto, objeto de regulación por la LRBRL, que la LRJSP ha integrado en la que ella misma hace en sus artículos 140 y siguientes, especificando que —para las relaciones de los entes locales con las Administraciones General del Estado y de las comunidades autónomas— la de la LRBRL rige en todo lo no previsto por ella.

Aunque las expresadas relaciones puedan articularse mediante mecanismos que preserven el funcionamiento separado de las diferentes Administraciones<sup>104</sup>, susceptibles de completarse con fórmulas más o menos intermedias (como la del art. 62 LRBRL), lo cierto es que no integran el cuerpo de los primariamente llamados a asegurar un funcionamiento coherente de las Administraciones públicas involucradas en cada caso. Como resulta tanto de los principios generales consagrados en el artículo 55 LRBRL como de lo dispuesto en el artículo 51 en relación con los artículos 58 y 59 y, por supuesto, de la propia lógica de las técnicas articuladas en los restantes preceptos legales antes aludidos, la interacción de la Administración local con cualquiera de las Administraciones superiores reposa básicamente sobre la cooperación y la colaboración voluntarias, a cuyo servicio coloca la LRBRL (art. 58), en todo caso

<sup>104</sup>. Como los consistentes en la creación por las instancias territoriales superiores competentes de órganos colegiados, de carácter deliberante y consultivo, para la coordinación interadministrativa (art. 58 LRBRL), el otorgamiento a una Administración superior de la capacidad para la fijación de un marco a la actividad de la Administración local (art. 59), la sustitución de la Administración local por la Administración superior en caso de inactividad de la primera (art. 60), o los dirigidos, en su caso, a la resolución de conflictos de los arts. 61, 65, 66 y 67 LRBRL.

y sin perjuicio de cualesquiera otras previsiones legales, el consorcio y el convenio, es decir, y en definitiva, el acuerdo interadministrativo. F. Lliset Borrell<sup>105</sup>, tomando justamente pie en la comprobación de que el pluralismo territorial derivado de la autonomía supone con normalidad —en aras de la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas— la necesidad de la modulación del ejercicio por estas de sus competencias propias, ha llamado la atención sobre la importancia de la técnica convencional interadministrativa y la procedencia de su ubicación, a este respecto, en la teoría de la organización. El acuerdo puede, así, tener por objeto lícito las condiciones y los términos de la actuación de las competencias correspondientes a las diferentes Administraciones, con consecuencias, por tanto y en su caso, sobre la organización de los medios de cada una de estas, puestos al servicio del ejercicio de las aludidas competencias. Así pues, la potestad de autoorganización de los entes locales está en juego no solo cuando se trata de la articulación y la dirección de los medios propios para el desarrollo independiente de las propias competencias, sino también cuando dicho desarrollo se realiza junto y en unión con el de otras competencias de otras Administraciones, es decir, en el marco de relaciones interadministrativas.

En la LRBRL es claro que el acuerdo interadministrativo puede afectar al orden competencial, flexibilizando, así, el principio de irrenunciabilidad y, por tanto, de indisponibilidad de la propia competencia sentado en el artículo 8 LRJSP. Basta, para justificar la anterior afirmación, con la simple referencia a los artículos (ambos de la LRBRL) 44, que regula las mancomunidades como asociaciones municipales voluntarias para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia, y 47.2, que alude tanto a la posibilidad para los municipios de crear organizaciones asociativas distintas a las mancomunidades, como a su capacidad para transferir a otras Administraciones funciones y actividades.

Siguiendo la clasificación establecida por F. Lliset Borrell<sup>106</sup>, los acuerdos interadministrativos que suscriban los entes locales pueden ser no solo puramente obligacionales, con efectos únicamente entre las partes y sin trascendencia —necesariamente— en el plano organizativo y competencial, es decir, calificables genéricamente como convenios-contratos. Caben también los convenios con trascendencia organizativa, la cual dependerá normalmente de su objeto, según se refiera este a funciones públicas que, a tenor de la legislación de régimen local, deban gestionarse de forma directa; el apoyo de otra Administración al cumplimiento por la municipal de sus obligaciones

---

105. Lliset Borrell (1990).

106. Lliset Borrell (1990).

legales (asistencia y cooperación técnica, económica y jurídica); el ejercicio común de competencias paralelas, compartidas o complementarias; o la realización, asimismo en común, de obras y servicios (mancomunación o asociación de servicios municipales; consorcio de servicios públicos; gestión directa o indirecta en común, mediante el empleo de cualquiera de las formas previstas en la legislación de régimen local). Puede, en efecto:

- a) Transferir competencias o condicionar o modular su ejercicio. La manipulación del régimen competencial puede tener lugar aquí con o sin creación de una nueva organización (con personalidad distinta de la de las Administraciones firmantes).
- b) Crear, directamente, nuevas organizaciones públicas (mancomunidades, consorcios), formas personalizadas para la gestión de servicios públicos (sociedades mixtas) o empresas para la realización de actividades de contenido económico.

Todos estos supuestos tienen en común el ejercicio de la potestad de autoorganización de los entes locales para la creación de una nueva situación en la que, por alteración del sistema de competencias o del ejercicio de estas o por el establecimiento de nuevas organizaciones, dichos entes locales pierden la plena disposición para la rearticulación, de acuerdo con el convenio celebrado, del ejercicio de las correspondientes competencias (con abandono, en su caso, del unilateral). Nada puede obstar a ello, si se tiene en cuenta que esta limitación es resultado de un previo ejercicio, bajo la propia responsabilidad y, por tanto, en régimen de autonomía, de la potestad de autoorganización, con la consecuencia de una vinculación por acto propio voluntario.

Las posibilidades de disposición sobre la organización y las competencias propias que se abren, así, en virtud de la técnica del convenio, suscitan numerosos interrogantes, que no pueden aún tenerse por enteramente resueltos. No es, sin embargo, de este lugar el estudio de estos problemas. Baste aquí con llamar la atención sobre su existencia y la necesidad de afrontarlos y darles una satisfactoria solución, si se quiere que las potencialidades que encierran los nuevos mecanismos no queden cegadas desde un principio por deficiencias inevitables en su aplicación práctica.

Debe destacarse, en todo caso, que la STS de 4 de junio de 2003 (Ar. 4377) ha declarado ajustado a derecho el convenio suscrito entre, de una parte, la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos, la Entidad Metropolitana de Transportes, el Consejo Comarcal del Barcelonés, la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, y, de otra, la Sociedad Urbanística de Rehabilitación y Gestión, Sociedad Municipal de Aparcamientos y Servicios, Transportes de

Barcelona, el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona, Fundación del Ayuntamiento de Barcelona y la Entidad Barcelona Regional Agencia Metropolitana de Desarrollo Urbanístico e Infraestructuras, S.A., por considerarlo<sup>107</sup> un negocio bilateral formalizado entre las Administraciones locales, de una parte, y, de otra, por sociedades gestoras de determinados servicios que tienen atribuidos por las Administraciones que las han creado y que son entidades pertenecientes a su propia organización, para ejercer sus competencias o prestar los servicios de manera conjunta, formando una sociedad común de gestión en la que participan todos ellos como accionistas. Y ello, por estimar no vulnerado el principio de libre elección del modo de gestión de los servicios locales inscrito en los artículos 85.2 y 85.3.d) LRBRL, de modo que para la gestión conjunta de medios instrumentales de los servicios locales caben las diversas fórmulas asociativas que ofrece la legislación de régimen local.

#### 3.4.3.4

#### Medios personales; modulación del marco legal

La estrecha conexión, en cualquier Administración, entre organización y medios personales de que se sirve (pues ninguna puede actuar sino a través de estos), lleva a la afirmación de igual extensión de la potestad de organización local a la materia de personal, si bien aquí el marco legal a respetar se amplía obviamente a la legislación reguladora del empleo público (actualmente el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre —en adelante TREBEP—, y la eventual legislación autonómica en la materia), en cuanto la misma es aplicable al personal funcionario y laboral al servicio de las Administraciones de las entidades locales y sus organizaciones instrumentales —art. 2.1 c) y d) TREBEP—. El propio TREBEP, aunque ciertamente para el personal funcionario, señala que la legislación estatal y autonómica constitutiva del régimen de aquel personal en las entidades locales ha de respetar la autonomía local; respeto al que se refiere, en fórmula más general, pero más precisa, el preámbulo del texto legal, al señalar: “En desarrollo de este estatuto básico, el legislador estatal y el de las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, habrán de aprobar o modificar las leyes de función pública de sus Administraciones, así como las

---

107. Se sigue aquí la referencia que de la sentencia dan Font *et al.* (2003: 227-230).

normas aplicables a la Administración local, respetando en este último caso la autonomía organizativa de las entidades locales”.

La aludida conexión:

- Está explicitada por la STC 76/1983, de 5 de agosto, al constatar la violación, por el artículo 35.1 del Proyecto de Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico, del principio de autoorganización en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi, precisamente por sustraer una parcela de la función pública al ámbito o esfera autonómicos y suponer una intromisión inaceptable en la competencia de las comunidades autónomas para organizar su propia burocracia, así como invadir también la esfera de competencia autonómica, en su potestad de autoorganización, la determinación por la Administración General del Estado de los puestos que en la Administración autonómica deben ser cubiertos con funcionarios de los cuerpos nacionales.

El pronunciamiento constitucional se refiere ciertamente a la autonomía de las comunidades autónomas, pero es cualitativamente trasladable a la de los entes locales garantizados constitucionalmente en virtud de la identidad de la sustancia de la autonomía de ambas instancias territoriales que se desprende del artículo 137 CE.

- Resulta, ya en el ámbito del régimen local (incluyendo, además, el personal directivo), de la disposición adicional 15.<sup>a</sup> LRBRL, que liga claramente la titularidad, en los entes locales, de órganos directivos a la condición de personal directivo, caracterizado por el ejercicio de funciones de gestión o ejecución de carácter superior (adoptando las decisiones oportunas con autonomía, pero ajuste a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la entidad), dentro de cuya categoría (sin agotarla) incluye los funcionarios con habilitación de carácter nacional en puestos provistos mediante libre designación por el carácter directivo de sus funciones o la especial responsabilidad que comporten.
- Es concluyente ya el artículo 13 TREBEP, que —con independencia de la habilitación para el desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público— establece directamente, como principio (entre otros), la cualificación como personal directivo del que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración (condición que, obviamente, tienen los entes locales necesarios y sus organizaciones instrumentales o institucionales).

Corroboran la operatividad de la potestad de organización local, con las limitaciones indicadas, en materia de personal, la doctrina constitucional<sup>108</sup> y la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>109</sup>.

Sin perjuicio de que la complejidad actual del sistema de fuentes en materia de personal (a lo que ha contribuido la subsunción de las categorías de personal funcionario y personal laboral en la nueva de empleado público, en la que confluyen competencias legislativas estatales diferentes) no permita afirmaciones rotundas, tampoco impide llegar a conclusiones plausibles. En todo caso, explica que, con carácter general, los artículos 92.1, 103 y 103 bis LRBRL determinen: i) la integración del régimen jurídico de los funcionarios de carrera (categoría fundamental del empleo público), en primer lugar, por la propia LRBRL (y se sobreentiende que también la legislación autonómica de régimen local), pues solo en lo no dispuesto en ella lo es también por la restante legislación estatal y autonómica, en los términos del artículo 149.18 CE (lo que remite a la legislación sobre el empleo público, es decir, el TREBEP y la correspondiente legislación autonómica).

Ciertamente cabe también la modulación expuesta de la integración del sistema de fuentes partiendo de la propia legislación del empleo público como norma primaria en la materia, ya que la salvaguarda por el TREBEP de la autoorganización local conduciría al juego de la normativa local (básica, autonómica y orgánica de cada ente local) en el contexto (y respeto) de dicha legislación, y, por tanto, a un resultado sustancialmente idéntico en lo que aquí importa: la existencia de un espacio decisorial local encuadrado en su marco natural (determinado por la legislación de régimen local).

<sup>108</sup>. A tenor de la STC 107/2017, de 21 de septiembre. “[...] Ciertamente, el sistema constitucional garantiza la autonomía de municipios, provincias e islas y, con ello, atribuye un mínimo competencial común: al garantizar la autonomía local, habilita directamente la toma de decisiones en materia de organización por parte de los entes locales [...] y, en particular, al reconocer su iniciativa en la actividad económica (art. 128.2 CE), autoriza también, directamente, sin necesidad de interposición legislativa, el poder de crear y mantener empresas públicas, ajustándose a las condiciones que impongan las leyes [...]”.

La indebida o lesiva incidencia en esa potestad de autoorganización local es, así, la razón por la que la STC 54/2017, de 11 de mayo, haya declarado inconstitucionales los apartados 3 y 4 (introducidos por la Ley 27/2013) del art. 104 bis LRBRL, en la medida en que introducían prohibiciones taxativas y condiciones cualitativas en relación con el personal eventual de los entes locales consideradas penetrantes de lleno en la organización interna de las corporaciones locales, al no admitir las adaptaciones que pudieran resultar del ejercicio del poder local de autoorganización y de las competencias autonómicas en materia de régimen local.

<sup>109</sup>. Según la STS de 25 de septiembre de 2003 (rec. cas. 484/1998), la autoorganización local se extiende al personal, si bien ha de respetar obviamente la ley sectorial; imperativo de respeto, que se concreta en punto al régimen retributivo de los funcionarios en que los entes locales tienen que ajustarse en esta materia a lo establecido en la normativa estatal.

## 4

## Régimen local básico específico de los municipios de gran población

El régimen local básico hasta aquí analizado constituye el marco legal de la organización y el funcionamiento de las entidades locales y, en particular, los municipios calificables como de régimen común, por lo que resulta desplazado por el establecido, para los municipios de gran población<sup>110</sup> en general, en el título X LRBRL, y este, a su vez, “adaptado” por el régimen especial de los municipios de Madrid y Barcelona<sup>111</sup>.

El marco legal específico así definido para los municipios de gran población (incluidos los de Madrid y Barcelona, a cuyo contenido solo se hace alusión aquí para destacar, cuando procede, sus específicas soluciones) no supone tanto una innovación radical del común cuanto su modulación en el sentido de: i) acercamiento del modelo organizativo al que responde al de las instancias territoriales superiores; y, por tanto, ii) ampliación del espacio decisional de la potestad de autoorganización municipal, dando a esta un mayor alcance<sup>112</sup>.

## 4.1

### Explicitación del contenido político de la autonomía local

La especificidad del modelo al que responde el marco legal de que ahora se trata se manifiesta ya en el reconocimiento expreso del contenido político de la autonomía local, que se refleja en:

- a) La definición del Pleno como órgano de máxima representación *política* de los ciudadanos en el Gobierno municipal<sup>113</sup>, dotado de *potestad de autoorganización propia* (por poder contar con

<sup>110.</sup> Los incluidos en el ámbito de aplicación del título X LRBRL por el art. 121 de este texto legal.

<sup>111.</sup> La Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y de régimen especial de Madrid (LREM), y la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el régimen especial del municipio de Barcelona (LREB), junto con la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre (la versión actual resulta de las modificaciones introducidas por las leyes 11/2006, de 19 de julio; 7/2010, de 21 de abril; y 18/2014, de 23 de diciembre), de la Carta Municipal de Barcelona (CMB).

<sup>112.</sup> El art. 20 LREM determina: “La organización de la Administración del Ayuntamiento de Madrid corresponde al mismo en el marco de las disposiciones contenidas en esta Ley”.

El art. 5 CMB se manifiesta, sin embargo, en términos distintos, al definir la Carta como norma básica del “ordenamiento jurídico propio del gobierno local de la ciudad de Barcelona”, y señalar que “en todo lo que no esté previsto en la presente Carta son aplicables las normas generales sobre régimen local y las normas reguladoras de los diferentes sectores de la acción pública”.

<sup>113.</sup> En este mismo sentido, el art. 10.1 CMB.

un reglamento diferenciado del orgánico municipal general)<sup>114/115</sup>, capaz de articular su funcionamiento en *comisiones* integradas por miembros designados, en forma proporcional, por los grupos políticos<sup>116/117</sup> (con funciones que incluyen, en su caso, la de supervisión de la actividad municipal<sup>118</sup>), y una Secretaría General propia diferenciada de la general municipal<sup>119</sup>.

La aproximación, *mutatis mutandis*, de esta configuración del Pleno a la de los órganos parlamentarios parece evidente, tanto más si se consideran las funciones asignadas al órgano plenario municipal.

- b) La atribución al Alcalde de la función de *dirección de la política* (habilitante para el establecimiento de directrices generales de la acción de gobierno municipal, asegurando su continuidad), el gobierno y la administración municipal, y, consecuentemente, la responsabilidad por *su gestión política* ante el Pleno; todo ello, en el contexto de la acción colegiada de colaboración de la Junta de Gobierno<sup>120/121</sup> y la asignación a esta última de funciones ejecutivas y administrativas<sup>122/123</sup>.
- c) La clara *diferenciación* —sobre la base de la de órganos superiores y directivos— *entre Gobierno y Administración*<sup>124</sup>, concentrando la función de gobierno justamente en los órganos superiores<sup>125</sup> y haciendo culminar la administrativa —calificada como “administración ejecutiva”<sup>126</sup>— en los directivos<sup>127</sup>: direcciones generales coordinados por áreas, en la organización directa, y órganos directivos

114. Art. 122. 1 y 3 LRBRL.

115. El art. 19 CMB establece que corresponde al Consejo Municipal regular, mediante el reglamento orgánico, su funcionamiento. Pero su art. 23.2.a) atribuye incluso al Consejo de Distrito potestad de autoorganización para la aprobación del propio reglamento interno de organización y funcionamiento.

116. Art. 122.3 LRBRL. En el mismo sentido, art. 9.2 LREM.

117. El art. 17.1 CMB determina directamente que el Consejo Municipal funciona en Pleno y en comisiones.

118. Art. 132 LRBRL. En el mismo sentido: art. 9. 1 y 3 LREM.

119. Art. 122.3 LRBRL.

120. Arts. 124. 2 y 4, b) y c), y 126.1 LRBRL.

121. En el caso de Madrid, el art. 14.1 LREM es muy significativo cuando determina que el Alcalde impulsa la política municipal, dirige la acción de los restantes órganos ejecutivos, ejerce la superior dirección de la Administración ejecutiva municipal y responde ante el Pleno por su gestión política.

122. Arts. 126.1 y 127 LRBRL.

123. El art. 16.1 va más allá, al definir la Junta de Gobierno como el órgano ejecutivo de “dirección política y administrativa”.

124. Art. 130 LRBRL.

125. Art. 130.1.A) LRBRL.

126. Art. 123.c) LRBRL.

127. La LREM se concreta en los órganos directivos: art. 21.

diversos, en la organización indirecta o instrumental<sup>128</sup>. Diferenciación a la que se suma la de la estructura administrativa formalizada en órganos y la de unidades sin tal condición: puestos de trabajo conforme a la pertinente plantilla<sup>129</sup>.

Es de notar que el Pleno, aunque es ciertamente un órgano de gobierno, no aparece enumerado entre los órganos superiores, condición que solo se atribuye a los calificables como “ejecutivos” (Alcalde, Junta de Gobierno y “miembros” de esta última (lo que supone la admisión de la “departamentalización” de la Administración por “áreas de coordinación”)<sup>130</sup>. Quiere decirse que en los municipios de gran población se acentúa la repartición de funciones en términos de equilibrio y limitación recíproca entre Pleno y conjunto Alcalde-Junta de Gobierno, con aproximación de las del primero al modelo parlamentario y de las del segundo al modelo de los complejos orgánico-funcionales de las instancias estatal y autonómica. En este sentido son significativas, además de la posibilidad, en su caso, de la separación de la Presidencia del Pleno y la Alcaldía<sup>131</sup> y la responsabilidad “política” del Alcalde<sup>132</sup>, las reglas de asistencia al Pleno —e intervención en el mismo— de los miembros de la Junta de Gobierno, y de responsabilidad política solidaria de la propia Junta e individual de cada uno de sus miembros por su gestión, así como la asunción de la secretaría de la Junta de Gobierno por uno de sus miembros, auxiliado por un órgano de apoyo desempeñado por un funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional<sup>133</sup>. Lo que no significa pérdida de las características que singularizan constitucionalmente el Gobierno y la Administración municipales, ni, por tanto, de la restricción de este a decisiones administrativas “en el marco de la ley”.

En los regímenes especiales los rasgos del apuntado modelo específico de los municipios de gran población aparecen incluso acentuados:

- En la LREM<sup>134</sup> son órganos de gobierno municipal: el Pleno (como órgano deliberante de representación política) y los ejecutivos de

<sup>128</sup>. Art. 130.1.B) y 2 LRRL.

<sup>129</sup>. Se acentúa esta última diferenciación, presente ya en el régimen básico común, en el que el art. 90 LRRL determina: i) la aprobación anual por el Pleno, a través del presupuesto, de la plantilla, comprensiva de todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual; y ii) la formación de la relación de todos los puestos de trabajo existentes en la organización local, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

<sup>130</sup>. Solución distinta es la de la CMB, cuyo art. 9 determina que el gobierno del municipio corresponde a los órganos que enumera, entre los que figuran no solo los órganos centrales —el Consejo Municipal, el Alcalde y la Comisión de Gobierno—, sino también los distritales —los presidentes y concejales de distrito y los consejos de distrito—.

<sup>131</sup>. Claramente, desde luego, en el caso de Madrid (art. 10 LREM).

<sup>132</sup>. Art. 124.2 LRRL.

<sup>133</sup>. Art. 126. 2, 3 y 4 LRRL.

<sup>134</sup>. Art. 7.

dirección política y administrativa (el Alcalde, la Junta de Gobierno, los tenientes de alcalde, los concejales con responsabilidades de gobierno, los miembros no electos de la Junta de Gobierno y los que se determinen en el correspondiente reglamento orgánico).

- Y en la CMB el criterio esencial de la organización municipal es el de diferenciación de las funciones deliberantes de ordenación, programación y control de las ejecutivas de gobierno y administración (además de los de desarrollo de la descentralización y desconcentración territorial y el fomento de la participación ciudadana)<sup>135</sup>.

## 4.2

### Fortalecimiento, con redistribución, de la potestad de autoorganización

Sobre el trasfondo de la diferenciación entre organización directa (inmediatamente incardinada al Gobierno municipal o territorialmente desconcentrada) e indirecta, funcionalmente descentralizada o instrumental, el título X de la LRBRL redistribuye, en el seno del municipio, la potestad de autoorganización entre el Pleno y el complejo orgánico-funcional Alcalde-Junta de Gobierno.

#### 4.2.1

#### Pleno

El poder de organización del Pleno se refuerza tanto en extensión como en alcance. Comprende, en efecto y en sede tanto del reglamento orgánico municipal como de normas específicas de carácter orgánico<sup>136</sup>:

- a) La organización municipal en general, incluyendo:
  - i) La común relativa a los órganos complementarios, respecto de la que —salvo, en su caso, para la comisión especial de sugerencias y reclamaciones<sup>137</sup>— no se expresan límites especí-

<sup>135</sup>. Art. 8.

<sup>136</sup>. Art. 123.1.c) LRBRL.

<sup>137</sup>. La naturaleza de la aludida comisión especial no queda, sin embargo, clara, pues, si bien su integración —de forma proporcional— por representantes de todos los grupos políticos del Pleno parece implicar su condición interna (y, por tanto, la pertenencia de su creación a la autoorganización del Pleno), su no necesaria inclusión en el reglamento orgánico municipal y su sujeción a un marco legal específico, justificante de su eventual regulación separada mediante normas orgánicas también específicas, parecen otorgarle una posición propia en la organización municipal, siempre que se estime que la supervisión excede de la función de se-

- ficos, por lo que debe entenderse que rigen los fijados con carácter general por el marco legal básico antes expuesto<sup>138</sup>.
- ii) La organización y el funcionamiento propios (la autoorganización)<sup>139</sup>, especialmente por lo que hace a su dotación con una secretaría general (equiparada, en rango, a las direcciones generales ejecutivas) y funcionamiento en comisiones<sup>140</sup>, en particular —de considerarse que se trata, en efecto, de una comisión interna— la especial referida a sugerencias y reclamaciones; autoorganización que únicamente aparece condicionada por la predeterminación legal de la composición y funciones tanto de las comisiones como de la Secretaría General, así como la reserva de este órgano a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional de nombramiento por el Presidente del Pleno<sup>141</sup>.
- iii) La de los órganos esenciales del Gobierno y la Administración —áreas de gobierno, órganos de coordinación de direcciones generales u órganos similares integrados en la misma área de gobierno y dependientes directamente de miembros de la Junta de Gobierno, órganos de gestión de servicios comunes de las áreas o con funciones análogas y direcciones generales—. Se trata de un campo que incide en el propio de la potestad de organización del complejo-Alcalde-Junta de Gobierno, por lo que la atribución en él de la potestad se hace con un doble “sin perjuicio” (de las atribuciones del Alcalde para determinar

guimiento de la acción gubernativo-administrativa inscrita en las funciones de las comisiones internas del Pleno. En todo caso, su creación debe respetar, además de la predeterminación legal de la comisión como órgano de supervisión de la actividad de la Administración municipal, dos series de reglas: una relativa a: 1) su composición preceptiva (todos los grupos políticos representados en el Pleno en proporción al número que tengan en el mismo); 2) la obligación de colaboración de los órganos de gobierno y administración; y 3) el deber de dación de cuenta anual al Pleno de las quejas formuladas y las deficiencias observadas en los servicios municipales, así como las sugerencias o recomendaciones inadmitidas por la Administración municipal; y otra meramente habilitante para la asignación a la comisión de la facultad de emisión de informes extraordinarios aconsejados por la gravedad o urgencia de los hechos.

Para el municipio de Madrid, véase el art. 27 LREM.

<sup>138.</sup> Art. 132 LRBRL.

<sup>139.</sup> El art. 122.3 LRBRL dispone: “El Pleno se dotará de su propio reglamento, que tendrá la naturaleza de orgánico. No obstante, la regulación de su organización y funcionamiento podrá contenerse también en el reglamento orgánico municipal”.

El art. 26.1 CMB, tras disponer que la potestad normativa municipal se ejerce en el marco y desarrollo de la propia CMB y distinguir entre reglamentos, ordenanzas, decretos de la Comisión de Gobierno y bandos, define los reglamentos como disposiciones de carácter general adoptadas en ejercicio de la potestad de autoorganización, siendo sus manifestaciones principales el reglamento orgánico del municipio y los reglamentos internos de los distritos.

<sup>140.</sup> Conforme al art. 122.3, párr. 2.º, LRBRL, el Pleno: “[...] contará con un Secretario General y dispondrá de Comisiones, que estarán formadas por los miembros que designen los grupos políticos en proporción al número de concejales que tengan en el Pleno”.

<sup>141.</sup> Art. 122. 4 y 5.

el número de cada uno de tales órganos y establecer niveles complementarios inferiores, de un lado, y de las competencias del Pleno en esta materia) (arts. 123.1.c y 124.4.k LRBRL). Este doble “sin perjuicio” no expresa tanto una verdadera limitación de la potestad del Pleno cuanto su acotación a la determinación de los niveles organizativos ejecutivos municipales de acuerdo con la definición legal de estos<sup>142</sup>; determinación a partir de la cual puede jugar la potestad organizativa del Alcalde para crear los pertinentes órganos.

- iv) La de la organización integrada por puestos de trabajo de la Administración directamente incardinada a los órganos de gobierno a través de los directivos, pero limitada a la plantilla del personal en sede presupuestaria<sup>143</sup>, en los términos propios del régimen básico común.
- v) La desconcentración territorial en distritos: la división distrital, la organización de los distritos y la asignación a estos de competencias, en términos que implícitamente admiten el establecimiento de órganos representativos y participativos y dejan un muy amplio espacio decisional al Pleno<sup>144/145</sup>. Aquí también el contacto con la potestad de organización del Alcalde es irremediable y da lugar igualmente a una cláusula “sin perjuicio” de esta última, que obviamente debe considerarse subordinada a la del Pleno, por más que las normas de este no puedan agotar la regulación organizativa de que se trata, anulando así todo margen para su concreción en sede ejecutiva.
- vi) La desconcentración funcional: regulación, en concreto y por su carácter necesario, del órgano de resolución de reclamaciones económico-administrativas y del Consejo Social de la Ciudad, y, en general, de los procedimientos de participación ciudadana, así como, potestativamente, de un órgano de gestión tributaria.

La creación del órgano especializado en reclamaciones económico-administrativas no excluye las previstas ante los tribu-

<sup>142</sup>. La contenida, en especial, en los arts. 129 (asesoría jurídica) y 136 (intervención general municipal) LRBRL.

<sup>143</sup>. Art. 123.1.h) LRBRL.

<sup>144</sup>. Los arts. 20 y 21 CMB disponen que los distritos son órganos territoriales para la desconcentración de la gestión y descentralización de la participación ciudadana, cuyo establecimiento, número y límites territoriales, organización y funciones son de la competencia del Consejo Municipal.

<sup>145</sup>. En el caso de Barcelona, ya se ha dicho que el art. 23 CMB incluso descentraliza la potestad de autoorganización en los consejos de distrito. Véase nota 115.

nales económico-administrativos del Estado, y su organización y funcionamiento se entregan a un específico reglamento, que queda sujeto a reglas sobre el carácter colegiado del órgano, el estatuto de sus miembros, la designación de estos por el propio Pleno por mayoría absoluta y el funcionamiento del órgano con arreglo a los principios de independencia técnica, celeridad y gratuidad<sup>146/147</sup>.

El marco legal solo predetermina, en el caso del Consejo Social de la Ciudad, su integración por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas (se entiende en el municipio) y sus funciones mínimas (emisión de informes, estudios y propuesta en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos). Deja, pues, un amplio espacio para opciones organizativas propias en cuanto a la representación de las organizaciones correspondientes en el órgano y las funciones de este añadidas a las mínimas legales<sup>148</sup>. La habilitación para la regulación de los procedimientos de participación ciudadana deja en libertad al Pleno para el ejercicio de su potestad organizatoria en esta materia, cuando de procedimientos orgánicos de participación se trate.

- vii) La descentralización funcional: determinación de las formas de gestión de los servicios y creación de organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles<sup>149</sup> en los términos autorizados por el régimen básico local común y el prescrito en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP). Lo que significa que al Pleno corresponde igualmente —dado su carácter normativo— la aprobación de los estatutos de los organismos y las entidades aludidos (sin perjuicio de que la iniciativa corresponda al complejo orgánico-funcional Alcalde-Junta de Gobierno); normas que, sin embargo, carecen de carácter orgánico.
- b) La organización municipal especializada:
  - 1.º— La creación y regulación (potestativa) de un órgano de gestión tributaria (para el desarrollo de las funciones propias de la Adminis-

<sup>146</sup>. Art. 137 LRBRL.

<sup>147</sup>. En el art. 25 LREM se regula el denominado Tribunal Económico-Administrativo Municipal de Madrid.

<sup>148</sup>. Art. 131 LRBRL.

<sup>149</sup>. Art. 123.1.k) LRBRL.

tración tributaria según la legislación tributaria), que parece que puede establecerse incluso por norma orgánica independiente del reglamento orgánico municipal, y que se limita solo por la vía de la atribución legal directa de un elenco mínimo de competencias y la integración en él del titular y las funciones de recaudación<sup>150/151</sup>.

- 2.º— El establecimiento de órgano(s) que asuma(n) las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación, que debe(n) ser definido(s) precisamente en el reglamento orgánico municipal. Los límites legales son aquí muy escuetos, pues las correspondientes funciones pueden concentrarse en un solo órgano o distribuirse entre varios, con la sola restricción de la reserva de su titularidad a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional (limitación esta última, además, que ni siquiera afecta al órgano que específicamente asuma funciones de presupuestación)<sup>152/153</sup>.

## 4.2.2

### Alcalde y Junta de Gobierno

En correspondencia con la potenciación de la función ejecutiva, se atribuyen:

- a) Al Alcalde, como órgano unipersonal: el establecimiento de la organización y la estructura de la Administración municipal ejecutiva (debe entenderse toda la directamente incardinada a los órganos superiores de gobierno a través de los directivos)<sup>154</sup>, sin perjuicio, como ya se ha visto, de la competencia del Pleno en materia organizativa<sup>155</sup>, lo que significa que la potestad organizatoria del Alcalde queda subordinada a la del Pleno, de modo que ha de ajustarse, además de al marco legal pertinente, a las normas orgánicas aprobadas por el Pleno (en el seno y fuera del reglamento orgánico municipal). En todo caso, la amplitud de la competencia del Alcalde es evidente.

150. Art. 135 LRBR.

151. En el caso de Madrid, la LREM (art. 26) autoriza al Pleno para crear un ente autónomo de gestión tributaria (incluyendo la recaudación), determinando sus competencias, organización y funcionamiento.

152. Art. 134 LRBR.

153. En el municipio de Madrid, la LREM prevé, como órganos directivos, la intervención general y la tesorería (arts. 23 y 24).

154. El art. 13.1.c) CMB define esta facultad también como la de "organizar la Administración municipal ejecutiva".

155. Art. 124.4 LRBR.

- b) A la Junta de Gobierno<sup>156</sup>: i) la formulación de los proyectos de reglamentación orgánica y de presupuestos (incluyendo la plantilla) a aprobar por el Pleno, así como la iniciativa para la creación de entidades funcionalmente descentralizadas y la formulación de los proyectos de sus estatutos reguladores; y ii) la aprobación de la relación de puestos de trabajo.

Es claro el reforzamiento de la potestad de organización de la Alcaldía, en cuanto puede por sí sola ultimar la determinación de los órganos directivos y, en su caso, de los complementarios de estos o las unidades de rango inferior. La determinación de los primeros está ciertamente limitada por la normativa orgánica plenaria, pero no así la de su número y ámbito competencial, y la de los segundos únicamente lo está por la fijación de los directivos. La del número (y, por tanto, la competencia) de estos últimos resulta de la salvedad que se hace en el artículo 123.1.c), párrafo 6, LRBRL a la potestad organizatoria del Pleno, y la de los órganos o unidades inferiores deriva de la referencia de dicha salvedad legal al establecimiento de “niveles complementarios inferiores”; niveles que no pueden entenderse referidos a meros puestos de trabajo, pues la relación de estos está reservada a la Junta de Gobierno.

Cuando la potestad organizatoria ejecutiva deba ejercerse a través de la Junta de Gobierno, el reforzamiento de la posición del Alcalde es incluso más evidente, si se tiene en cuenta la que otorga la iniciativa de toda la normativa orgánica y la presupuestaria (que afecta a la plantilla condicionante de la relación de puestos de trabajo) y la referida a la creación y estatutos de las entidades funcionalmente descentralizadas o instrumentales y la de la prolongación del poder de organización a los niveles inferiores al orgánico: la relación de puestos de trabajo.

### 4.3

#### **Plurifuncionalidad de la potestad de organización y flexibilidad de su atribución**

El régimen básico específico analizado confirma y precisa la plurifuncionalidad de la potestad de organización, en la medida en que deja claro que esta se ejerce mediante decisiones tanto normativas como ejecutivas.

---

156. Art. 127.1 LRBRL.

La organización por el Pleno tiene lugar, como regla general, en sede normativa (orgánica), lo que se explica por el reparto de dicha organización entre aquel órgano y el complejo integrado por Alcalde-Junta de Gobierno. Pero ello no significa que:

- 1) En el ámbito de su autoorganización, el Pleno no pueda y, en su caso, deba adoptar las decisiones materialmente ejecutivas que sean necesarias para completar o ultimar la propia organización (por ejemplo, directrices o instrucciones), sobre todo en el ámbito del funcionamiento interno<sup>157</sup>; medidas concretas que, obviamente, circunscriben su juego a este ámbito.
- 2) En el ámbito de la organización municipal general, no le corresponda adoptar actos organizativos concretos, como los de creación de los órganos antes expuestos como pertenecientes a la organización municipal especializada; participación en organizaciones supramunicipales; descentralización funcional (creación de organismo autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles); y aprobación de la plantilla de personal.

En cambio, la potestad organizatoria del complejo Alcalde-Junta de Gobierno se ejerce desde luego mediante normas (las referidas a la Administración ejecutiva antes concretadas)<sup>158</sup>, pero sobre todo actos concretos de carácter organizativo: directrices, instrucciones, etc.<sup>159</sup>, y, en especial, las relaciones de puestos de trabajo (instrumento que, en la actual jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha dejado de ser un instrumento mixto para perder todo carácter normativo y consistir solo en un acto plúrimo).

El ejercicio de la potestad organizatoria se flexibiliza en los municipios de gran población en grado diverso mediante la autorización de su delegación<sup>160</sup>:

- a) La delegación de competencia por el Pleno solo puede tener como destinataria una comisión interna y tener por objeto la descentralización funcional (creación de organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles, y aprobación de

<sup>157</sup>. El art. 10.2 LREM define la función del Presidente del Pleno en términos que autorizan a entender comprendida la adopción de medidas del tipo aludido, pues prescribe que dicho Presidente asegura la buena marcha de los trabajos, interpreta las normas y dirige y mantiene el orden de los debates del órgano.

<sup>158</sup>. El art. 26.2.c) CMB atribuye a la Comisión de Gobierno la aprobación de decretos, en calidad de disposiciones de carácter general, para la ordenación y el funcionamiento de la Administración.

<sup>159</sup>. El art. 13.1 CMB atribuye al Alcalde el impulso y la inspección de los servicios y las obras mediante las correspondientes instrucciones generales y singulares.

<sup>160</sup>. En el caso de Madrid la flexibilidad es aún mayor, toda vez que se autoriza también la desconcentración de competencias: arts. 14.5 y 17.2 LREM.

- los correspondientes estatutos), pues la competencia para la aprobación de las normas orgánicas no es delegable<sup>161</sup>.
- b) El Alcalde puede, por el contrario, delegar (mediante decreto)<sup>162</sup>:
- Indistintamente en la Junta de Gobierno, los tenientes de alcalde, los restantes miembros de la referida Junta, los concejales, así como, en su caso, los coordinadores generales, directores generales y órganos similares, además de competencias sustantivas, facultades de dirección política y funciones ejecutivas y administrativas.
  - En la Junta de Gobierno, no solo la formulación de directrices generales de funcionamiento del Gobierno (directrices para la acción de este), sino nada menos que todas sus competencias en materia de organización y estructura de la Administración ejecutiva.
- c) En cambio, la Junta de Gobierno no puede, por su parte, delegar la principal competencia propia en la materia: la relativa a la relación de puestos de trabajo.

## 5 Bibliografía

- AMF. (2020). Chapitre 3 — L'organisation et le fonctionnement de la commune. *Guide du maire 2020*. Disponible en: [https://medias.amf.asso.fr/upload/files/AMF%20-%20GDM%20Chap03\\_2020.pdf](https://medias.amf.asso.fr/upload/files/AMF%20-%20GDM%20Chap03_2020.pdf).
- Bassols Coma, M. (1984). Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno. *REDA*, 40/41.
- Bogumil, J. (2018). Kommunale Selbstverwaltung. En ARL — Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.). *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Disponible en: <https://shop.arlnet.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Kommunale%20Selbstverwaltung.pdf>.
- Burckhardt, W. (1927). *Die Organisation der Rechtsgemeinschaft*. Basel: Halbing und Lichtenhahn.
- Cano Campos, T. (2019). El poder normativo local y la crisis de la ley. *Documentación Administrativa*. Nueva Época, 6.

---

<sup>161</sup>. Art. 123.3 LRRL.

<sup>162</sup>. Art. 124.5 LRRL.

- Carreras Serra, F. (1988). Organització de les institucions d'autogovern. En Institut d'Estudis Autonòmics, Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona i Facultat de Dret de la Universitat Autònoma de Barcelona. *Comentaris sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya* (vol. I). Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (1991a). Sobre la potestad autonómica de la autoorganización. *REDA*, 71, 317-332.
- (dir.). (1991b). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*. Madrid: MAP.
- Cidoncha Martín, A. (2017). La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Cuadernos de Derecho Local*, 47, 12-100.
- Ermacora, F. (1958). Die Organisationsgewalt. En E. von Friesenhahn, K. J. Partsch, A. Köttgen y F. Ermacora. *Parlament und Regierung im modernen Staat. Die Organisationsgewalt. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*. Berlín: De Gruyter.
- Fernández Farreres, G. (2003). La potestad de autoorganización. En S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho Municipal* (2.<sup>a</sup> ed., tomo I). Madrid: Civitas.
- Font i Llovet, T., Tornos Mas, J. y Mir Puigpelat, O. (2003). II. Notas de jurisprudencia contencioso-administrativa. *Revista de Administración Pública*, 162, 227-234. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-162-septiembrediciembre-2003/contencioso-administrativa-2>.
- Galán Galán, A. (2004). *El reglamento orgánico local*. Madrid: INAP.
- Gallego Anabitarte, A. (1971). *Derecho General de Organización*. Madrid: IEA.
- (2001). *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*. Madrid: Marcial Pons.
- Hendler, R. (1984). *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft*. Köln: Heymann.
- Lliset Borrell, F. (1990). Los convenios interadministrativos de los entes locales. *REDA*, 67, 389-400.
- Parejo Alfonso, L. (1991). La potestad de autoorganización de la Administración local. *Documentación Administrativa*, 228, 13-43.
- (1998). *La potestad normativa local*. Madrid: Marcial Pons.
- (2009). *Organización y poder de organización. Las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico-funcional Gobierno y Administración*. Madrid: Iustel.

- Rivero Ysern, E. (1953). Potestad organizatoria y actividad organizativa. *Documentación Administrativa*, 153, 7-39.
- Romano, S. (1963). *El ordenamiento jurídico*. Madrid: IEP.
- Sánchez Sáez, J. (2006). El principio democrático en la Administración local: la elección directa del Alcalde y las potestades de autoorganización y sancionadora. *Revista de Administración Local y Autonómica (REALA)*, 302, 185-210.
- Sandford, M. (2022). *Local government in England: structures*. Londres: House of Commons Library.
- Schuppert, G. F. (1989). Selbstverwaltung, Selbststeuerung, Selbstorganisation – Zur Begrifflichkeit einer Wiederbelebung des Subsidiaritätsgedankens. *Archiv des Öffentlichen Rechts*, 114 (1), 127-148.
- (2015). Selbstverwaltung und Selbstregulierung aus rechtshistorischer und governancetheoretischer Perspektive. *Max Planck Institute for European History research paper series*, 2015-01. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10419/232021>.
- Sosa Wagner, F. (1987). Comentario al Título Primero. En R. Bocanegra Sierra (dir.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*. Madrid: MAP-IEAL.