

TRABAJO DE FIN DE GRADO

Grado en Derecho

Facultad de Derecho

Universidad de La Laguna

Curso académico 2021/2022

Convocatoria: Julio

**EL RÉGIMEN DE ORGANIZACIÓN
DE LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN**

Realizado por el alumno D. Carlos Peña de la Rosa

Tutorizado por el Profesor D. Francisco José Villar Rojas

Departamento: Disciplina Jurídicas Básicas

Área de conocimiento: Derecho Administrativo

ABSTRACT

Law 7/1985, of April 2, Regulating the Bases of the Local Regime, has been modified on numerous occasions. One of the most important modifications, without a doubt, is the reform carried out by Law 57/2003, of December 16, on measures for the modernization of local government.

This Law, through the introduction of a new Title X, undertook the design and specific organisational regime for the so-called "large population municipalities", whose needs had not been satisfactorily met by the model established by the old regulations.

The aim of this paper is to deep into this local organisational model following the structure of the Title itself that regulates it, thus, the scope of application and declaration of a municipality with a large population, the main determinations of its organization regime (from an organic perspective and economic-financial) and, in particular, a comparative analysis of the four municipalities of the Autonomous Community of the Canary Islands subject to this special regime.

Keywords: large population municipalities; organisational regime; scope of application; necessary organs.

RESUMEN

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ha sido modificada en numerosas ocasiones. Una de las modificaciones más importantes, sin duda, es la reforma llevada a cabo por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

La misma, mediante la introducción de un novedoso Título X, acometía el diseño y régimen organizativo específico para los denominados «municipios de gran población», cuyas necesidades no habían sido atendidas satisfactoriamente por el modelo establecido por la antigua normativa.

En el presente trabajo, se profundizará en dicho modelo organizativo local, siguiendo la estructura del propio Título que lo regula, así, el ámbito de aplicación y declaración de municipio de gran población, las determinaciones principales de su régimen de organización (desde una perspectiva orgánica y económico-financiera) y, en particular, un análisis comparado de los cuatro municipios de la Comunidad Autónoma de Canarias objeto de este régimen especial.

Palabras clave: municipios de gran población; régimen organizativo; ámbito de aplicación; órganos necesarios.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

- CE: La Constitución española de 1978

- LRBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

- LMMGL: Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local

- EACan: Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

- TC: Tribunal Constitucional

- Art.: Artículo

- BOC: Boletín Oficial de Canarias

- Cit.: obra citada anteriormente

- Pág/s.: páginas

ÍNDICE

1.- INTRODUCCIÓN	6
2.- ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO	8
3.- ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DECLARACIÓN DE MUNICIPIO DE GRAN POBLACIÓN	9
4.- DETERMINACIONES GENERALES DEL RÉGIMEN DE ORGANIZACIÓN	18
4.1.- La uniformidad en la LMMGL	18
4.2.- Órganos municipales necesarios	20
<i>A) El Pleno</i>	20
<i>B) El gobierno o ejecutivo municipal: el Alcalde y la Junta de Gobierno Local</i>	23
<i>C) La administración municipal</i>	27
4.3.- Órganos de carácter económico-financiero	30
5.- ANÁLISIS COMPARADO DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN DE CANARIAS	31
<i>a) Las Palmas de Gran Canaria</i>	31
<i>b) Santa Cruz de Tenerife</i>	35
<i>c) San Cristóbal de la Laguna</i>	37
<i>d) Telde</i>	42
6.- CONCLUSIONES	44
7.- BIBLIOGRAFÍA	46

1.- INTRODUCCIÓN

Entre los distintos niveles territoriales de la Administración Pública en España, la conocida como Administración local suele asociarse con el escalón inferior, detrás de las Comunidades Autónomas y el propio Estado.

No obstante, cuando uno se adentra en el estudio del Derecho administrativo, dicho argumento pronto se torna superficial. Y así, paradójicamente, aunque la Administración se relaciona con un sector rígido y procedimental, resulta ser que es en este ámbito dónde el principio de jerarquía se encuentra más matizado, pues es irrelevante en el marco de las relaciones entre Administraciones, donde la clave residirá en la distribución de competencias.

En este caso, con la Administración local también es necesario reconocer el papel que realmente desempeña. Al respecto, si se preguntará a la ciudadanía por su influencia en su vida diaria probablemente no todos lo aceptarían, pero se trata de la Administración con mayor grado de interacción con el ciudadano.

Actualmente, su importancia es indudable en la medida en que el artículo 137 CE reconoce a las entidades locales a efectos de la organización territorial del Estado, lo que resulta incluso aún más relevante desde un punto de vista histórico.

No en vano, como algunos autores afirman los municipios no lograron un reconocimiento especial hasta las primeras etapas del régimen constitucional (así, con la Constitución de Cádiz de 1812)¹. Aunque ello no quita en cualquier caso su relevancia, incluso en el reciente régimen franquista en el que permanecían en una relación de cuasi jerarquía con el Estado².

Aunque el inciso final del art. 137 es todavía más contundente cuando prescribe que los municipios «gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Así, consagra el principio de autonomía local que habría de presidir toda normativa centrada en el régimen local.

¹ «Hasta entonces, y en el Antiguo Régimen, los municipios carecían de una consideración jurídico-administrativa especial [...]» SANTAMARÍA PASTOR, J.A. Capítulo XI: Las entidades locales en *Principios de Derecho Administrativo General I*. 5.ª edición. Madrid: Iustel, 2018, pág. 449.

² SANTAMARÍA PASTOR, J.A. Capítulo XI: Las entidades locales en *Principios de Derecho Administrativo General I...*, cit. Pág. 451.

En este punto, hay que señalar que la autonomía local fue interpretada por el TC como inferior a la que corresponde a las CCAA (STC 25/1981) basándose en que la primera es autonomía administrativa mientras que la segunda es de naturaleza política. El argumento, sin embargo, era tan poco sólido que ya en una Sentencia de 23 de diciembre de 1983 lo corregía afirmando que la autonomía local está garantizada y, además, su defensa obliga tanto al Estado como a CCAA³.

Ahora bien, la realidad demostraría de inmediato las importantes dificultades alrededor de la idea de conciliar esa autonomía local con la actuación propia de otras Administraciones públicas, en particular, de otros niveles territoriales (Estado y CCAA).

Por su parte, la Constitución es muy clara en el sentido de atribuir la competencia al Estado sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», tal y como señala el art. 149. 1. 18.^a. Y así lo ha venido a confirmar el propio TC en algunas sentencias afirmando que en virtud de este precepto «corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal» (STC 103/2013, FJ 5).

Es lo que explica que en cuanto a la normativa post-constitucional referente a la Administración local, su pilar esencial sea una ley estatal: la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

Y, tal vez, si se compara con otras leyes administrativas pueda parecer una buena aproximación en principio. De hecho, al atribuir esa competencia al Estado, el propio texto constitucional parece confirmar que el enfoque óptimo en materias de régimen jurídico administrativo sea general y centralizado⁴.

No obstante, que al Estado se le atribuya esa competencia no quiere decir que le sea exclusiva. De lo contrario, por ejemplo, no existirían normas como la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias. Aunque, de ser así, surge la pregunta de por qué el modelo organizativo local ha sido impuesto por una ley estatal.

³ Referencias consultadas en la página oficial del Congreso sobre la sinopsis del artículo 3/: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=137&tipo=2>

⁴ Sirva como ejemplo la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, actualmente derogada si bien, por otras normas estatales (Leyes 39/2015 y 40/2015) que mantienen la premisa de un diseño común para todas las Administraciones Públicas.

Y es que, precisamente por ser la Administración local la más cercana al ciudadano, la disparidad poblacional entre algunos municipios ya alertaba de la ineficacia de mantener un régimen jurídico rígido y uniforme -en especial, en su ámbito organizativo- para las conocidas como grandes ciudades.

Esto justificaría el ambicioso intento (pues, se trata de una de las modificaciones más relevantes operadas en la LRBRL) de configurar un régimen organizativo específico para municipios con gran población, a través de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

En este sentido, el presente trabajo viene a indagar en el atractivo doctrinal que aún hoy, casi dos décadas más tarde, sigue despertando. En particular, con una similar estructura a la que presenta la regulación legal de dicho modelo local, se abordará su ámbito de aplicación y la difícil determinación legal de municipio de gran población, así como su diseño orgánico-funcional.

Para ello, a modo de contraste, se incluye un apartado específico sobre la realidad de los municipios de gran población en la Comunidad Autónoma de Canarias: San Cristóbal de la Laguna y Santa Cruz de Tenerife en la isla de Tenerife y, Las Palmas de Gran Canaria y Telde, por parte de Gran Canaria, con especial atención a la normativa local por la que se rigen sus Ayuntamientos.

2.- ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO

Los municipios de gran población se rigen por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (LMMGL).

Ahora bien, no se trata del primer intento de discriminar entre municipios según su dimensión poblacional. Así, aunque parecen casi anecdóticas, las Leyes de 1960 y 1963 para la ciudad de Barcelona y la Villa de Madrid⁵.

En el momento de su elaboración, existía un gran consenso a nivel político sobre la necesidad de acometer una reforma para abordar «nuevos problemas derivados de las grandes concentraciones urbanas», tal y como se reflejaba en los denominados *Criterios*

⁵ GARCÍA RUBIO, F. El régimen especial de los municipios de gran población en MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (director) *Tratado de Derecho Municipal Tomo IV*, 3.ª edición. Madrid: Iustel, 2011, págs. 4327-4329

para la Ley de Grandes Ciudades, que suscribieron los siete Municipios más poblados (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga y Bilbao) el 25 de abril de 1994⁶.

Dicho documento fue suscrito en 1994 y, pese a que la iniciativa quedó un tanto relegada, no lo hicieron sus reivindicaciones, que continuaron hasta cristalizar en el *Informe sobre las Grandes Ciudades*, en un contexto conocido como el Pacto Local⁷.

Tras la presentación por parte del Ministro de Administraciones Públicas en el Senado en octubre de 2001 y una Proposición no de Ley sobre las Grandes Ciudades en 2003 por parte del Grupo Parlamentario Socialista pactada con el Grupo Popular, se elabora el Proyecto de Ley que acabará con la entrada en vigor al año siguiente de la LMMGL⁸, la cual, ya no era meramente competencial, sino que disponía un régimen organizativo específico, distinto del régimen común general aplicado hasta entonces a todos los municipios, cuyas críticas comenzaban ya desde su propia tramitación parlamentaria.

3.- ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DECLARACIÓN DE MUNICIPIO DE GRAN POBLACIÓN

El punto de partida del Título X que añade la LMMGL es la delimitación del ámbito de aplicación del nuevo régimen organizativo local. Se trata de concretar qué tipo de municipios integrarán este modelo.

A ello se destina el art. 121 que, en solitario, comprende el Capítulo I de dicho Título. No obstante, ello no debe llevar a equívocos. La habitualidad con la que las normas comienzan con tal delimitación no puede obstar a reconocer la importancia que adquiere, en particular, en este caso.

Y es que, aunque la LMMGL era consciente de que el régimen local tradicional resultaba insuficiente para los municipios de gran dimensión poblacional, no fue tan

⁶ CARBONELL PORRAS, ELOÍSA. Régimen de organización de los municipios de gran población. En: RUIZ OJEDA, ALBERTO (Coord.) *El Gobierno Local*. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña. 1.ª Edición, Madrid: Iustel, 2010, págs. 131.

⁷ CARBONELL PORRAS, ELOÍSA. Régimen de organización de los municipios de gran población. En: RUIZ OJEDA, ALBERTO (Coord.) *El Gobierno Local...*, cit.

⁸ El Proyecto de Ley está disponible en la Búsqueda de iniciativas del Congreso de los Diputados. Ha sido descargado del siguiente enlace: https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/BOCG/A/A_157-01.PDF Consultado por última vez el día 20/06/2022.

sencillo establecer los criterios por los que se incluirían estos municipios; problema que se planteaba desde el mismo inicio de la redacción de la Ley.

En efecto, si se presta atención al Proyecto de Ley, puede advertirse cómo el ámbito de aplicación que delimitaba era más reducido que el definitivamente aprobado y que permanece inalterado desde su entrada en vigor el 1 de enero de 2004. Así, en el inicial art. 121, en su primer apartado, quedaban comprendidos tres supuestos a los que sería de aplicación el régimen de municipios de gran población.

En concreto:

- «a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.
- b) A las capitales de provincia cuya población sea superior a los 200.000 habitantes.
- c) A los municipios que sean capitales o sedes de las instituciones autonómicas correspondientes, si así lo decidiesen las Asambleas Legislativas respectivas».

De esta manera, el precepto incluía dos criterios en atención al elemento de la población y uno alternativo cuando, no cumpliéndose con aquél, sin embargo, tuvieran algunos municipios cierta relevancia en tanto que capitales o sedes de instituciones autonómicas, lo que justificaría su adscripción al régimen especial, aunque bajo la decisión del parlamento autonómico correspondiente.

Por supuesto, la taxatividad de los dos primeros puntos (a y b), en contraposición a la amplitud de este último, ya alertaba de las controversias que se generarían alrededor del debate parlamentario precedente a la aprobación del referido Proyecto de Ley⁹.

Y ello incluso desde el debate de totalidad del Proyecto de Ley, ya en sesión plenaria, que comenzaba con la intervención del entonces Ministro de Administraciones Públicas (Javier Arenas Bocanegra) en la que aludía expresamente a la dificultad de «establecer dónde está el listón en la consideración jurídica de lo que pueden ser las grandes ciudades».

⁹ En este punto es especialmente ilustrativo el acercamiento al ámbito de aplicación del régimen especial de los municipios de gran población por parte del Prof. Santamaría Pastor. Y es que, pese a que su obra se refiere de manera general al Derecho Administrativo, al abordar la Administración municipal y, en particular, este régimen, decide contextualizar este punto con una breve referencia al Proyecto de ley. Así, puede dar cuenta del problema fundamental que representa «la definición de los municipios a incluir en el mismo», coincidiendo también en el carácter restrictivo del criterio inicial del Proyecto, que acabaría en una inevitable ampliación durante el debate parlamentario.

Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J.A. Capítulo XI: Las entidades locales en *Principios de Derecho Administrativo General I...*, cit. pág. 480

Para ello, además, reconoce que no es posible acudir a una mera definición legal¹⁰. Si se determinase legalmente lo que ha de entenderse por municipio de gran población, se estaría descuidando la realidad fáctica que lo caracteriza en primer lugar, así, por ejemplo, el elemento poblacional.

Justamente, la tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados vendría a confirmar dicho criterio, constatando la realidad de la población como el atributo principal del ámbito de aplicación.

Tanto es así que, como se verá de inmediato, es la población lo que va a determinar los casos en que necesariamente se aplicarán las normas contenidas en el Título X.

Ello explica que, a raíz ya del Dictamen de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, así como de los escritos de mantenimiento de enmiendas, se propusiera, para su defensa posterior en el Pleno, la adición de una letra d) al apartado primero del art. 121 del Proyecto de Ley.

Se permitía así que aquellos municipios con una población superior a los 75.000 habitantes pudieran acceder al régimen jurídico específico de los municipios de gran población.

Esta línea sería mantenida igualmente por la Cámara Alta. Tras ser remitido el texto del Proyecto de Ley al Senado, a la hora de presentar las enmiendas frente al mismo, se propondría una modificación de la redacción del entonces art. 121, en la letra b) de su apartado primero, esta vez, para permitir incluso una ampliación del ámbito de aplicación.

En particular, sería ahora suficiente para aplicar el nuevo modelo organizativo local a un determinado municipio que fuera capital de provincia [por lo que se respetaba este inciso de la anterior redacción de la letra b)] pero que contase con una población superior a los 175.000 habitantes, en lugar de los 200.000 que se exigían con anterioridad.

¹⁰ «Al final, las grandes ciudades lo son o no lo son, no en función de la determinación legal, sino en función de otros elementos, y aquí tenemos que tomar la decisión de dónde poner el listón para la consideración de municipios de gran población». Si bien, inmediatamente después de tal contundente afirmación, parece dejar la puerta abierta a su debate durante el trámite parlamentario, lo que terminó ocurriendo.

El Debate de totalidad del Proyecto de Ley se recoge en el siguiente enlace, consultado por última vez el día 20/06/2022: https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/PL/PL_264.PDF

Dicha enmienda fue formulada por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP) teniendo en cuenta la adición realizada en su tramitación en el Congreso de los Diputados¹¹. Y, en profundidad, guardaba cierto sentido. Baste fijarse en la antigua redacción del art. 121 que se puso de manifiesto anteriormente para poder atisbar la idea que subyacía a tal iniciativa.

Debido a que la letra b) establecía como límite los 200.000 habitantes para los municipios capitales de provincias, en caso de no poder cumplir con dicha dimensión poblacional, solo restaba la opción de acogerse a lo dispuesto en la letra c), la cual, como contraparte, requería de la necesaria aprobación por parte del parlamento autonómico correspondiente.

Sin duda, ello conlleva sus ventajas pues, si algo hay que destacar de los primeros años del recién aprobado régimen especial de los municipios de gran población es su atractivo para gran parte de municipios del territorio nacional, bien para formar parte de este exclusivo modelo local o bien para poder atender las ya innegables necesidades de las conocidas como grandes ciudades¹².

Bajo esa premisa, lograr que varias capitales de provincia puedan consolidarse y participar de ese nuevo sistema de gobierno municipal (reduciendo el umbral poblacional a 175.000 habitantes y sin requerir de la decisión conforme de la Asamblea Legislativa correspondiente) ofreció una gran oportunidad a municipios que no accedían con los iniciales criterios del art. 121.1 que introdujo la LMMGL.

El mejor ejemplo para contextualizar esta situación es el caso de Santa Cruz de Tenerife que ya podía considerarse como municipio de gran población, mientras que en un principio solo Las Palmas de Gran Canaria podría lograr tal consideración jurídica con una población superior a los 200.000 habitantes.

Ahora bien, ello no quita la controversia que rodeaba a la redacción de este concreto precepto. Tal y como puede observarse, en última instancia, el criterio esencial

¹¹ Se trata de la enmienda núm. 220 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP) que es posible hallar en el siguiente enlace: https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/SEN/BOCG/II/II0166D.PDF Consultado por última vez el día 20/06/2022.

¹² Tal y como se señalaba en la parte introductoria del presente trabajo, no cabe desconocer que la estructura de España es esencialmente urbana; una realidad que no cesaba de aumentar y para la que el uniformismo legal del régimen local tradicional era insuficiente.

era el de la población del municipio, cuestión que quedaba reducida y por tanto aún más facilitada.

La cuestión estriba, sin embargo, en que, junto a este elemento poblacional, y según lo que se ha anticipado de la letra actual del artículo, aparece otra nota característica a tener en cuenta: la decisión conforme de la Asamblea legislativa correspondiente.

En realidad, lo que subyace a ésta no es sino la necesaria consecuencia de la peculiar forma del Estado español. En tanto que Estado de las autonomías, ello propicia que vayan a intervenir diversos actores políticos y, en lo que aquí interesa, distintas Administraciones públicas, especialmente en atención a los niveles territoriales.

En este sentido, a la hora de abordar la competencia del Estado en materia de régimen local (que el Tribunal Constitucional infiere del art. 149. 1. 18º CE, sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas), no hay que olvidar que debe reputarse como competencia de carácter básico, que se concreta en un régimen común mínimo, pero que no puede obstar a su desarrollo y aplicación por parte de las propias Comunidades Autónomas.

De ahí que una de las primeras críticas que recibiera el ambicioso Proyecto de Ley sobre el régimen de organización de los municipios de gran población fuera, aunque resulte paradójico, por parte de representantes políticos autonómicos, aludiendo a la falta de posibilidad de adaptación de esa normativa básica.

Es a lo que dichos representantes se refieren en los términos de complementar el régimen básico que el Estado configura (en este caso, a través de la LMMGL). Algo que no puede simplemente ignorarse pues, esta labor de las CCAA representaba un papel esencial en el régimen local tradicional. Esto, precisamente, porque la antigua normativa no será tan ambiciosa y no ahondará en un complejo diseño estructural organizativo que incluso va a conllevar la descentralización interna del Ayuntamiento, como podrá profundizarse en el apartado siguiente.

Para comprender este punto es conveniente destacar aquí dos de las enmiendas presentadas en sendas Cámaras, que reflejan nítidamente esta línea de argumentación por parte de representantes políticos autonómicos.

Se trata de la enmienda núm. 274 presentada en la tramitación parlamentaria en el Congreso por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) y la enmienda núm. 210 formulada por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado (GPCIU) si bien, ambas contienen el mismo contenido y su proposición responde a la misma idea¹³. Concretamente, se proponía la siguiente redacción del apartado primero del art. 121, sobre el ámbito de aplicación:

«Las normas previstas en el presente Título serán de aplicación a los municipios que reúnan las características que determinen las Asambleas legislativas autonómicas correspondientes y, en defecto de legislación autonómica, serán de aplicación:

a) A los municipios...» (resto igual).

Lo que se buscaba con ello era conseguir que la determinación de lo que debe entenderse por municipio de gran población (primer problema fundamental que plantea este régimen) recayese en las propias CCAA, mientras que la normativa básica del Estado tendría un carácter subsidiario.

No obstante, el Proyecto de Ley, aprobado ya definitivamente por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 27 de noviembre de 2003, incorporaría la siguiente redacción respecto al art. 121. 1:

«1. Las normas previstas en este título serán de aplicación:

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

En los supuestos previstos en los párrafos c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos».

¹³ La enmienda núm. 274 ante el Congreso de los Diputados puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/BOCG/A/A_157-09.PDF Por su parte, la enmienda núm. 210 en el Senado está disponible en el enlace ya señalado en referencias anteriores (https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/SEN/BOCG/II/II0166D.PDF), consultados ambos por última vez el día 20/06/2022.

De esta manera, el precepto no solo aludía al elemento poblacional, sino que también recogía esa posibilidad de reconocer esa condición por parte del parlamento autonómico correspondiente. Además, con un umbral reducido (respecto a su segunda letra para los municipios capitales de provincia) y la opción de la letra d) introducida durante su tramitación por el Congreso, provocaban expectativas favorables para muchos municipios, atraídos por este régimen especial.

Un ejemplo muy ilustrativo es el caso de las grandes ciudades de la Comunidad Autónoma de Galicia, que tuvo importantes repercusiones a lo largo de la tramitación parlamentaria del Proyecto de la LMMGL¹⁴. Y es que, en principio, el régimen organizativo del Título X era solamente aplicable a los Ayuntamientos de Vigo y A Coruña, por superar la primera los 250.000 habitantes y, la segunda, por ser capital de provincia con más de 200.000 habitantes. Sin embargo, en esa tesitura, otras capitales de provincia se quedarían al margen, como es el caso de Ourense (que por el momento contaba con mayor población que Santiago). Para estos casos, la solución descansa en acogerse a los supuestos de las letras c) o d), siempre que lo acuerden el Ayuntamiento y el Parlamento gallego en este caso¹⁵.

Ahora bien, el texto aprobado determina disparidades notables entre municipios. Ello por cuanto, la aparente sencilla redacción del art. 121. 1 LMMGL no lo es tal. En realidad, dicho artículo está diferenciando dos clases de municipios de gran población.

- De un lado, siguiendo las letras a) y b), ambas influidas por un elemento fáctico como lo es la población, determinan la inmediata consideración del municipio que supere sus umbrales como de gran población, desde la entrada en vigor de la norma.

- De otro, los municipios que reúnan las características contenidas en las letras c) y d), se podrán integrar con posterioridad, aunque su declaración como municipio de gran

¹⁴ Esto no es asunto baladí. Precisamente, los dos Grupos Parlamentarios que solicitaron una enmienda a la totalidad pidiendo la devolución al Gobierno del Proyecto de Ley fueron el Bloque Nacionalista Gallego y el Grupo Parlamentario Catalán, de cuyas intervenciones queda constancia en el escrito disponible en la página web del Congreso de los Diputados, en el enlace relativo al debate de totalidad. https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/PL/PL_264.PDF (págs. 21-26). Consultado por última vez el día 20/06/2022

¹⁵ Una alternativa que recoge de buen grado en su Exposición de Motivos la Ley 4/2004, de 28 de junio, para la aplicación a los municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Santiago de Compostela del régimen de organización de los municipios de gran población.

población no será *ex lege*, sino que requerirá de un acto jurídico expreso (concretado en la decisión a favor del Parlamento sobre la solicitud del Ayuntamiento)¹⁶.

Lo cierto es que ambas opciones no están exentas de crítica. Para empezar, el carácter riguroso de los dos primeros criterios olvida que se trata de una normativa básica por lo que eclipsa la competencia de desarrollo que corresponde a las propias CCAA.

No obstante, el problema más grave radica en que estos supuestos determinan la necesaria aplicación del régimen de los municipios de gran población y, en particular y como habrá ocasión de desarrollar en el apartado siguiente, supone «de manera real e inmediata, obligaciones organizativas muy precisas, que normalmente han de conllevar mayores gastos»¹⁷. Y no es algo que meramente quede resuelto por la Disposición transitoria primera que la LMMGL implementó, que fija un plazo de seis meses para que los municipios a los que se aplicase necesariamente el art. 121. 1 adaptasen su organización.

De hecho, las dos grandes ciudades de España, pioneras en la búsqueda de un régimen especial para satisfacer las necesidades que demandaba una mayor dimensión poblacional, pronto quedaron excluidas del Título X.

Es el ejemplo de Barcelona, excluida por la Disposición transitoria cuarta hasta la aprobación de su propio régimen especial, lo que sucedió finalmente con la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona, que derogó dicha Disposición. De un modo similar, la Ley 22/2006, de 4 julio de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, también lo dejó sin efecto para esta ciudad.

Además, las complicaciones no acaban ahí pues, el legislador de 2003 decidió extender este régimen a los Cabildos insulares de Canarias, como ahora queda reflejado en la Disposición adicional decimocuarta, de tal modo que al contar con una población superior a 175.000 habitantes [letra a) de dicha Disposición] se les acaba imponiendo este régimen de organización.

¹⁶ CARBONELL PORRAS, ELOÍSA. Régimen de organización de los municipios de gran población. En: RUIZ OJEDA, ALBERTO (Coord.) *El Gobierno Local...*, cit. págs. 132-137.

¹⁷ Con estas palabras describía acertadamente esta cuestión el Prof. Sánchez Morón que además añadió que por tal motivo «no parece haber por el momento una clara voluntad política de sumarse a este régimen especial por todos los municipios que legalmente podrían hacerlo». SÁNCHEZ MORÓN, M. *Balance de la reforma legal sobre el régimen de los “municipios de gran población”*. en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Public y Fundació Democràcia y Gobierno Local, 2005.

Y, en este caso, el carácter básico de la normativa se resiente aún más, pues el art. 67 del Estatuto de Autonomía de Canarias Ley (EACan) establece que será una ley del Parlamento de Canarias la que se encargue de regular la organización de los cabildos.

Por otra parte, todavía se prestan a mayor confusión los apartados segundo y tercero del art. 121, que abordan la adquisición y la pérdida sobrevenida de la cifra que determina la aplicación del régimen especial.

En primer lugar, si un municipio alcanzara sobrevenidamente el número de habitantes contemplados en la letra a) o b), el apdo. 2 determina que queden sometidos al Título X, teniendo en cuenta que para el cálculo de la cifra solo se tiene en cuenta el resultado de la revisión del padrón aprobadas por el Gobierno con referencia al 1 de enero del año anterior al momento en que inicio al mandato, sin que quepan correcciones de ningún tipo en caso de que varíe, por lo que, en definitiva, no se atiende al número real de habitantes, lo que parece contradecir el criterio poblacional que inspira a esos dos supuestos del art. 121.1.

Asimismo, similar razonamiento cabe destacar respecto del apdo. 3 del art. 121, que dispone que el municipio de gran población que de manera sobrevenida pierda la población requerida por el precepto continuará, sin embargo, rigiéndose por dicho régimen. De nuevo, estos dos apartados del art. 121 denotan la voluntad del legislador por extender el ámbito de aplicación de dicho régimen¹⁸.

Con respecto a las letras c) y d), que exigen de la decisión conforme del respectivo Parlamento autonómico, también la doctrina pronto hallaría ciertos defectos. En este sentido, aunque sí deje margen a la actuación de las CCAA y además evite los problemas que se derivan de una plena sujeción al régimen orgánico específico, no es menos cierto que los criterios que toma en consideración -ya no la población- se alejan de la realidad fáctica del municipio, es decir, que no se tienen en cuenta características propias de éste, sino circunstancias especiales incluso [a las que se refiere la letra d)] u otros aspectos que no tienen que ver con la localidad del municipio, sino su condición de capital provincial o, por ejemplo, sede de instituciones de las CCAA¹⁹.

¹⁸ GALÁN GALÁN, A. *El régimen especial de los municipios de gran población* en Anuario del Gobierno Local 2003, Barcelona, Institut de Dret Public y Fundació Democràcia y Gobierno Local, págs. 146-148.

¹⁹ GALÁN GALÁN, A. *El régimen especial...*, cit. pág. 149, en la que se refiere expresamente a la heterogeneidad de los criterios legales de determinación del ámbito de aplicación del régimen especial

Con todo, no cabe desconocer la progresiva ampliación que ha experimentado el ámbito de aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población, primero, reduciendo el umbral poblacional y, después, permitiendo la actuación del legislador autonómico.

La realidad es, sin embargo, que el problema que enfrenta el art. 121 radica en la definición legal de municipio de gran población. Y, aunque es cierto que exista una regulación con cada uno de los cuatro supuestos posibles, correspondientes a las letras del apdo. 1 del precepto, existe una importante disparidad respecto a su régimen jurídico, pues en el caso de los apartados a) y b) determinan la aplicación inmediata y no así sus apartados c) y d), que requieren la decisión a favor del Parlamento autonómico.

4.- DETERMINACIONES GENERALES DEL RÉGIMEN DE ORGANIZACIÓN

4.1.- La uniformidad en la LMMGL

Tras haber profundizado en el ámbito de aplicación del Título X que introduce la LMMGL, ya es posible concluir con un primer gran problema a la hora de establecer los límites entre la normativa básica estatal y un ulterior desarrollo por parte de las CCAA (baste mirar la literalidad del art. 121. 1 LRBRL que incluye conjuntamente preceptos de aplicabilidad necesaria o *ex lege*, y otros que requieren de la decisión de Parlamentos autonómicos, sin embargo).

Ahora bien, tal y como se señaló en la introducción, el mayor obstáculo al que se enfrentan las normas incorporadas por dicho Título, es respetar el necesario margen de autonomía local, por otro lado, constitucionalmente reconocida y garantizada en el artículo 137 CE.

Y si ya era difícil conciliar los intereses autonómicos con el nuevo régimen (lo que influyó ya en la definición legal del término «municipio de gran población»), será ahora la capacidad de autoorganización de los propios municipios la principal crítica al aspecto central de la reforma de 2003: su régimen orgánico-funcional.

La cuestión estriba en que, en tanto que norma estatal, se encuentra limitada para llevar a cabo un desarrollo normativo, por más que se refiera a los órganos necesarios municipales.

De hecho, transcurridos apenas unos años desde su entrada en vigor comenzó ya a resonar una poderosa crítica respecto a la inicial ambiciosa reforma, bajo el concepto de uniformismo.

Y en ello influye de manera trascendental el hecho de que la normativa vigente fuera de carácter estatal y que una sola ley, en este caso la LRBRL, fuera la que contuviera las determinaciones de los órganos municipales necesarios, fijando un modelo organizativo local rígido y uniforme aplicable a todos los municipios, con la única salvedad del régimen Consejo abierto.

Dicho modelo se vio desbordado desde un primer momento por las radicales transformaciones sociales y económicas que experimentaban algunos lugares del país, conocidos por su relevancia como grandes ciudades, que aspiraban a un régimen específico que diera respuesta a sus necesidades.

Por ello, en su Exposición de Motivos, la LMMGL se lamenta del uniformismo del que «se han resentido singularmente las mayores ciudades españolas» concluyendo con que «el gobierno urbano no ha recibido hasta ahora un tratamiento específico suficiente en nuestro ordenamiento jurídico [...]»²⁰.

No obstante, por muy ambiciosa que resulte la nueva regulación, como se viene sugiriendo, las contradicciones están a la vista. Así, por ejemplo, que a la vez que critique las decisiones del sistema político anterior y la insuficiencia del régimen especial de carta «limitándose, sustancialmente, a reforzar la figura del Alcalde», profundice precisamente en una reforma cuya premisa es el robustecimiento del Alcalde.

Asimismo, mantiene el problema de casi eliminar toda autoorganización posible por parte de los propios entes locales. Pese a reconocer expresamente que una perspectiva global y conjunta es insuficiente, procede a establecer su propio esquema organizativo, olvidando por completo las distintas realidades municipales existentes.

²⁰ Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, puede encontrarse en su versión consolidada publicada en el BOE, a la fecha de su última actualización el 23 de mayo de 2013. Enlace: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23103&p=20130523&tn=1>

4.2.- Órganos municipales necesarios

A pesar de las aparentes contradicciones en lo que se refiere a la introducción de su modelo organizativo, es posible descubrir la voluntad del legislador de 2003 y que podría resumirse bajo la premisa de una progresiva parlamentarización del gobierno municipal²¹.

Aunque, en realidad, como ha puesto de manifiesto el Prof. Santamaría Pastor son más bien dos los rasgos a identificar en este modelo organizativo, lo que incluye no solo esta idea de parlamentarización del modelo de gobierno, sino también, ya en el ámbito de la administración municipal en sentido estricto, esto es, en los servicios administrativos y, de modo particular, en lo que a su organización se refiere²².

A) *El Pleno*

Tal vez llame la atención comenzar a abordar la regulación del pleno cuando expresamente se ha hecho referencia antes al «gobierno municipal».

Y aún más si se analiza con una perspectiva histórica. Precisamente, lo que ha caracterizado al modelo de gobierno urbano tradicionalmente ha sido una suerte de sistema asambleario o de asamblea, en el que es el Pleno como órgano colegiado el que asume la totalidad de poderes y «del cual se destacan algunos de sus miembros para formar otros órganos» como el Alcalde y la Junta de Gobierno Local (antiguamente conocida como la Comisión de Gobierno)²³.

La reforma que protagoniza la LMMGL se decanta por un enfoque radicalmente distinto, en la línea de las modificaciones introducidas por la Ley 11/1999, sustituyendo este gobierno de asamblea por una fórmula más similar a la presente en los niveles superiores de la administración territorial del Estado.

Cabe destacar aquí lo dispuesto en la Exposición de Motivos de la Ley que, como segundo gran objetivo, además de perseguir el establecimiento de un ejecutivo con mayor capacidad de gestión, reconoce la necesidad de profundizar en el control de la acción de

²¹ GALÁN GALÁN, A. *El régimen especial...*, cit. pág. 156 ya empleaba el término parlamentarización que no tardaría en triunfar entre la doctrina.

²² SANTAMARÍA PASTOR, J.A. Capítulo XI: Las entidades locales en *Principios de Derecho Administrativo General I...*, cit. Pág. 479-480.

²³ SANTAMARÍA PASTOR, J.A. Capítulo XI: Las entidades locales en *Principios de Derecho Administrativo General I...*, cit., pág. 480.

dicho ejecutivo reforzado. Lo que implica, en definitiva, «que el Pleno desarrolle sus potencialidades deliberantes y fiscalizadoras».

De ahí que la composición u organización del Pleno no difiera de lo ya previsto en el régimen común de la LRBRL, pero sí se alteren radicalmente sus atribuciones, cuestiones ambas reguladas en diferentes preceptos, concretamente, en los arts. 122 y 123 que encabezan el Capítulo II del Título X, sobre los órganos municipales necesarios.

E Pleno continúa formado, como sucede en el modelo común, por el Alcalde y los Concejales (art. 122. 1 LRBRL) si bien, como innovación se incluye la posibilidad de que el Alcalde delegue la presidencia en uno de los Concejales (art. 122. 2 *in fine*). Aunque, no se trata tanto de modificar la configuración del Pleno como de que sea el resultado indirecto de impulsar el principio de separación de poderes. Si, como se verá a continuación, el Alcalde queda consolidado junto con la Junta de Gobierno Local como el ejecutivo municipal, era lo lógico que se le apartase a su vez de la jefatura del legislativo.

Así se explica que el legislador haya olvidado, sin embargo, otros detalles que no pocos han puesto de manifiesto. Sin ir más lejos, el art. 122. 2 sigue atribuyendo al Alcalde el voto de calidad para el desempate y no al Presidente del Pleno como sería lo lógico²⁴.

Y es que, aun cuando la naturaleza del Pleno sea la de un órgano administrativo colegiado, la intención del legislador acaba por atribuirle mayor vocación política, hasta el punto de que no sería incoherente referirse al mismo como una suerte de parlamento municipal. Al fin y al cabo, lo que perseguía la reforma era asimilarlo a los parlamentos autonómicos o incluso a las mismas Cortes Generales.

Hay que recordar, en efecto, que la primera necesidad a la que responde el Pleno en los términos de la LMMGL es a «la exigencia de un debate político abierto»²⁵, por lo que sus atribuciones inevitablemente llegan a ocupar toda la aspiración del legislador. Por ello, si bien existen diferencias introducidas respecto a su configuración o funcionamiento, son eclipsadas por el deseo de establecerlo como órgano con carácter

²⁴ GARCÍA RUBIO, F. El régimen especial de los municipios de gran población en MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (director) *Tratado de Derecho Municipal Tomo IV ...*, cit. Págs. 4342-4344

²⁵ En palabras del Prof. Alfredo Galán: el Pleno queda configurado «como un verdadero órgano de debate de las grandes políticas». *Vid.* GALÁN GALÁN, A. *El régimen especial...*, cit. pág. 157.

político, pese a la relevancia que pudieran ostentar. Así, que las Comisiones aparezcan como órganos necesarios en los que puede funcionar el Pleno y también, la necesaria asistencia de un Secretario General del Pleno, éste a diferencia del antiguo secretario municipal, con la consideración de funcionario de habilitación de carácter estatal.

Con todo, el cambio más trascendental se refiere a sus funciones, en las que se refleja perfectamente este nuevo enfoque político, ya sea atribuyendo al Pleno en primer lugar la función de control y fiscalización de los distintos órganos de gobierno [art. 123. 1 letra a)], así como también hitos logrados en modificaciones anteriores -como la moción de censura o la cuestión de confianza, *cfr.* letra b) del art. 123. 1-.

Asimismo, deben añadirse también funciones normativas, como la aprobación de ordenanzas y reglamentos municipales (letras c y d) así como de los presupuestos (letra h) si bien, estas últimas también las ostenta el Pleno de los municipios de régimen común, como se contempla en el art. 22. 2 LRBRL.

Más interesante resulta ser la opinión de algunos autores con respecto a esta nueva vocación como órgano de debate político en particular, a si el Pleno así configurado debe seguir ostentando competencias en materias como la urbanística, correspondiéndole la aprobación de instrumentos de planeamiento previstos por la legislación sectorial (letra i), o competencias administrativas clásicas, desde la transferencia de funciones a otras Administraciones, hasta las formas de gestión de los servicios.

Esto último resulta interesante pues parece contradecir la desconcentración de servicios que persigue la LMMGL, como habrá ocasión de corroborar a la hora de profundizar en la Administración municipal.

No extraña así que algunos autores, como el Prof. Santamaría Pastor, considerasen en su momento que tales competencias terminarían pasando al ejecutivo municipal²⁶, lo que no ha ocurrido en la actualidad.

Dicho esto, sin embargo, no tiene por qué ser menos acertada la decisión de dejar tales competencias en poder del Pleno. Una opción pasaría por reconocerlas no como características de un sistema tradicional asambleario, sino como materias que, en tanto

²⁶ Así lo señalaba en el año 2018 Prof. Santamaría Pastor como una opción que no sería sorprendente. *Vid.* SANTAMARÍA PASTOR, J.A. Capítulo XI: Las entidades locales en *Principios de Derecho Administrativo General I* ..., cit., pág. 481.

que afectan a la autoorganización del municipio, pueden corresponder al Pleno más aún si se le pretende asimilar al poder legislativo, por lo que no habría inconveniente en que aprobase reglamentos, subordinados en última instancia a la Ley.

B) El gobierno o ejecutivo municipal: el Alcalde y la Junta de Gobierno Local

En relación con lo anteriormente dicho, si el Pleno queda configurado como órgano con carácter político y una suerte de parlamento municipal, es el Alcalde y la Junta de Gobierno Local, en cuyas manos están ahora las funciones ejecutivas, los que pasarán a constituir el nuevo gobierno o ejecutivo local.

En su Exposición de Motivos, ya la LMMGL reconoce las distintas necesidades que inspiran a uno y otro. Y mientras el Pleno se configuraba como el marco para el debate de las grandes políticas, la necesidad de un liderazgo se traduciría en la exigencia de un ejecutivo eficaz, de cuyo control reforzado se encargaría el Pleno.

En todo caso, aunque sean órganos distintos (incluso en su naturaleza pues el primero es unipersonal y el segundo colegiado), requieren un tratamiento en conjunto, pues este gobierno municipal lo comprenden ambos.

De esta manera, pese a que el Alcalde ostente la dirección de «la política, el gobierno y la administración municipal» *ex art. 124. 4 letra b)*, inmediatamente es matizado por el propio precepto disponiendo que ello será «sin perjuicio de la acción colegiada de colaboración en la dirección política que [...] realice la Junta de Gobierno Local».

Eso explica que paradójicamente el Alcalde ostente «menos atribuciones gestoras o ejecutivas que el Alcalde de régimen común». A mayor abundamiento, muchas de sus funciones ejecutivas las pierde en favor del otro órgano integrante del ejecutivo, acentuando aún más la diferencia con su contraparte del régimen general.

Por supuesto, esto no quita que sus funciones sean significativas. Para empezar, recae en el alcalde la facultad de convocar y presidir las sesiones del Pleno y las de la Junta de Gobierno Local [art. 124. 4 letra d)], así como también la nombrar de entre los concejales que forman parte de ésta a los Tenientes de Alcalde [art. 124. 4 letra e), en relación con el art. 125 LRBRL].

Ello sin perjuicio además de clásicas atribuciones como la dictar bandos, decretos o instrucciones (letra g) y otras funciones ejecutivas como la Jefatura de la Policía Municipal (letra j) y, en general, ser el encargado de establecer la organización de «la Administración municipal ejecutiva» (letra k).

No obstante, el que se le atribuya esta potestad organizatoria no debe llevarnos al equívoco de considerarlo el ejecutivo en sentido estricto. Y no se trata solamente de añadir a la ecuación la aportación de la Junta de Gobierno Local.

En realidad, como algunos autores han advertido previamente, en el régimen de los municipios de gran población, el Alcalde mantiene incluso un indudable carácter político. Baste mencionar que el propio art. 124. 4 constata su función de establecer «directrices generales de la acción de gobierno municipal», algo que parece contradecir su anterior decisión de atribuir al Pleno la adopción de decisiones estratégicas.

A modo de conclusión, el Alcalde acaba por adquirir un «estatus de un órgano esencialmente político»²⁷, de tal modo que el resultado de la reforma de 2003 fue asimilarlo a un presidente de gobierno autonómico.

Por lo demás, en cuanto a su relación con el Pleno, es clara una separación con éste frente al modelo tradicional, como lo prueba la capacidad del Alcalde de delegar la convocatoria y la presidencia del mismo en uno de los concejales. En este punto, ya es posible añadir también que el Alcalde es responsable políticamente ante el Pleno.

En lo que atañe a la Junta de Gobierno Local, tal y como se refleja ya en la Exposición de Motivos de la LMMGL, queda consolidada como órgano de gobierno «que sustituye a la Comisión de Gobierno, dotada de amplias funciones de naturaleza ejecutiva, y que se constituye como un órgano colegiado esencial de colaboración en la dirección política del Ayuntamiento».

Ahora bien, de acuerdo al análisis de la figura del Alcalde y su papel en el régimen especial de los municipios de gran población, puede afirmarse que es la Junta de Gobierno Local el verdadero órgano superior de gobierno, cuyas competencias son las que en realidad se están viendo reforzadas.

²⁷ SÁNCHEZ MORÓN, M. *Balance de la reforma legal sobre el régimen de los “municipios de gran población”* ..., cit. Pág. 48

De hecho, lo primero que hay que destacar sobre sus competencias es que le son propias, sin que requiera su delegación por el Pleno o el Alcalde, tal y como afirma el art. 126. 1 *in fine*²⁸.

Entre ellas se incluyen, a modo de enunciación, la aprobación del proyecto de presupuesto [art. 127. 1 letra b)], y también de los textos normativos cuya aprobación definitiva corresponda al Pleno, incluyendo los instrumentos de ordenación urbanística (letras a, c y d); competencias en materia de personal (letra h) sin olvidar que también nombra y cesa a los titulares de los órganos directivos (letra i), así como la concesión de licencias (letra e) y la adjudicación de contratos²⁹.

Dicho esto, hay que tener en cuenta que en su composición existen cambios importantes respecto del régimen común, lo que no sucedía con el Pleno. En el caso de la Junta de Gobierno Local, sus miembros son nombrados y separados libremente por el Alcalde, sin que pueda exceder de un tercio del número de miembros del Pleno, incluyendo al alcalde.

La gran novedad estriba, sin embargo, en que en su redacción original el art. 126. 2 LRBRL en su párrafo segundo contemplaba la posibilidad de una integración mixta de la Junta de Gobierno Local, esto es, de nombrar a personas que no fueran concejales.

Por tanto, se preveía la extensión a miembros que no ostentasen la condición de concejal y, por ende, a miembros no electos. De hecho, algunos autores lo consideraron una reforma de tal magnitud que lo interpretaron como una gran segunda característica de la LMMGL que no solo buscaba la parlamentarización del Ayuntamiento, sino ahora también su «lofagización»³⁰, término que hace referencia a la posibilidad de órganos que no tienen dicha condición puedan dictar actos administrativos.

²⁸ Siguiendo esta idea de progresiva parlamentarización del modelo de gobierno municipal, cabe señalar que las competencias que se atribuyen a la Junta, recuerdan a las típicas de un gobierno parlamentario. Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J.A. Capítulo XI: Las entidades locales en *Principios de Derecho Administrativo General I* ..., cit., pág. 482.

²⁹ Esta última mención la contemplaba originalmente la letra f del art. 127. 1, pero fue derogado en 2007, y es ahora la Disposición adicional segunda de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en su apdo. 4 la que recoge esta competencia de la Junta de Gobierno Local.

³⁰ Entre otros, L. Parejo Alfonso usaba este término con gran frecuencia en sus trabajos sobre la LMMGL. Vid. GARCÍA RUBIO, F. El régimen especial de los municipios de gran población en MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (director) *Tratado de Derecho Municipal Tomo IV* ..., cit. Págs. 4338.

No obstante, esta decisión no tardaría en ser criticada. No en vano, el art. 140 CE cuando se refiere al gobierno y administración de los municipios señala expresamente que ello «corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales».

Y es que, precisamente, esta regulación está introduciendo la posibilidad de extender la naturaleza administrativa a órganos no electos y que formen parte del Pleno y ejerzan las funciones ejecutivas antes mencionadas.

Hay que decir que sí que existieron argumentos a favor de esta inclusión dual, incluso a pesar de la literalidad del art. 140 CE, salvaguardando la opción de la reforma a través de ese límite de no exceder de un tercio del número de miembros del Pleno³¹.

Finalmente, sin embargo, el Tribunal Constitucional acabaría por declarar tal inciso inconstitucional en su Sentencia 103/2013, de 25 de abril³². Y ello a raíz de una interpretación del art. 140 CE principalmente, en relación a la autonomía local.

Ello por cuanto la falta de concreción de la misma por el Constituyente presupone la facultad del legislador por optar por un modelo u otro, siempre que sean compatibles. Y en este caso no sucedía así, señalando el TC que el art. 140 CE sí impone a los municipios que sus miembros sean elegidos democráticamente.

Y no fue esa la única duda de constitucionalidad de la regulación de la Junta de Gobierno Local pues, el Tribunal Constitucional también tuvo que pronunciarse también sobre art. 126. 5, acerca del carácter secreto de sus deliberaciones, admitiéndolo mientras no se trate de decisiones «decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el Pleno».

Así lo señalaba en su Sentencia 161/2013, publicada en el BOE, y del mismo año que la anterior, en el que tendría lugar la última actualización de la LRBRL hasta la actualidad. Si bien, en última instancia, lo que hay que deducir de todo ello es que su origen se encuentra en esta potenciación del perfil ejecutivo de la Junta de Gobierno Local que perseguía el legislador de 2003.

³¹ SÁNCHEZ MORÓN, M. *Balance de la reforma legal sobre el régimen de los “municipios de gran población”* ..., cit. Págs. 48-49.

³² La Sentencia puede encontrarse publicada en el BOE: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-5446>

C) *La administración municipal*

Habiendo analizado el Pleno y el ejecutivo municipal, es necesario puntualizar que la LMMGL contenía referencias importantes respecto a la propia administración del municipio. Aunque, como se verá, no se separan de la línea que presente el régimen organizativo que establece la ley.

En efecto, también se hace eco la regulación de esta administración de esa idea de parlamentarización progresiva del Ayuntamiento. Así, el art. 130. 1 LRBRL pone de manifiesto un intento de acoger una organización mucho más compleja, partiendo de la distinción entre órganos superiores (el Alcalde y los miembros de la Junta de Gobierno Local, con los matices señalados anteriormente) y los órganos directivos, encabezados por los coordinadores y directores generales de las grandes áreas o concejalías³³.

Curiosamente, y como prueba de coherencia de este régimen, aunque se exige normalmente su condición de funcionario superior de cualquier Administración, se contempla la posibilidad de que el Pleno pueda dispensar de dicha condición, muestra del intento del legislador por configurar nombramientos en criterios de confianza, que el TC no permitió finalmente para el acceso de cargos no electos a la Junta de Gobierno Local³⁴.

En todo caso, entre estos órganos directos se encuentran además el titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local, el titular de la asesoría jurídica, el Secretario general del Pleno y el Interventor general municipal (secretario e interventor del ayuntamiento en el régimen común) y el titular del órgano de gestión tributaria.

De entre ellos podemos destacar aquí la asesoría jurídica a la que se destina el art. 129 -ya que el Secretario general del Pleno se regula junto al Pleno y sus Comisiones-, lo que algunos autores han considerado como una intención de afirmarla como órgano especializado necesario, y que asiste no solo al ejecutivo municipal sino a todos los

³³ SANTAMARÍA PASTOR, J.A. Capítulo XI: Las entidades locales en *Principios de Derecho Administrativo General I* ..., cit., pág. 483. En su obra, el Prof. atina con la idea de que este enfoque busca asimilar la administración municipal a la estructura departamental presente en el Estado y las CCAA. Ello explicaría la decisión de crear «escalones directivos intermedios semejantes a los que son tradicionales en la Administración estatal y autonómica».

³⁴ SÁNCHEZ MORÓN, M. *Balance de la reforma legal sobre el régimen de los "municipios de gran población"* ..., cit. Pág. 50

órganos directivos antes referidos, sin perjuicio de su función de representación y defensa en juicio del ayuntamiento.

La cuestión radica, no obstante, en que las intenciones del legislador no tuvieran en cuenta en su momento que para algunos municipios podría haber sido más conveniente el no separar necesariamente las funciones de asesoría jurídica sino unir las a otro órgano directivo, por ejemplo, en manos del concejal-secretario de la Junta de Gobierno Local, si se prefiere a atribuírselo al Secretario general del Pleno, por considerarlo más apartado de la administración municipal³⁵.

Más controversial resulta la quinta determinación que la LMMGL estableció como órgano necesario: los distritos. La Ley no solo impone esta forma de organización territorial a los municipios de gran población, sino que los concibe como órganos de gestión desconcentrada y ello en aras de «impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora» (art. 128. 1).

Aunque a este precepto se le pueden realizar dos importantes matices. Para empezar, a nadie se le escapará las complicaciones que se derivan de introducir a los distritos, en una estructura organizativa municipal en la que era difícil encontrar a veces sentido a órganos especializados (la asesoría jurídica, por ejemplo), más aún ahora con «órganos periféricos»³⁶.

Si bien lo realmente desconcertante resulta ser su utilidad, que puede considerarse como su mayor crítica. Aquí hay que añadir lo que ya pudimos puntualizar al analizar las atribuciones del Pleno y, entre ellas, la determinación de las formas de gestión de los servicios. Los distritos responden precisamente a una desconcentración de los servicios del Ayuntamiento, pero resulta contradictorio por la peculiaridad de mantenerse algunas competencias residuales del Pleno de carácter claramente ejecutivo.

Asimismo, por más que los distritos puedan contar con una importante tradición histórica en antiguas ciudades, vuelve a ocurrir lo mismo que con la asesoría jurídica,

³⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M. *Balance de la reforma legal sobre el régimen de los "municipios de gran población"* ..., cit. Pág. 50

³⁶ SANTAMARÍA PASTOR, J.A. Capítulo XI: Las entidades locales en *Principios de Derecho Administrativo General I* ..., cit., pág. 483

aunque esta vez en un sentido más preocupante en la medida en que podría llegar a resultar innecesario y no solo respecto a algunos municipios, sino a raíz de la propia LMMGL.

Ello se debe a que, para desarrollar esta participación ciudadana, que era uno de sus objetivos -como se recoge expresamente en su Exposición de Motivos-, también recoge otras fórmulas en la constitución de otros órganos especializados, además de carácter necesario.

Así, la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, como nuevo órgano colegiado vocado a la defensa de los derechos de los vecinos (art. 132. 1) y, por otro lado, el Consejo Social de la Ciudad (art. 131. 1) si bien, aunque la propia LMMGL calificará como insuficiente la participación ciudadana en el modelo local anterior, también hay problemas muy nítidos con estos dos órganos necesarios.

Y dichos problemas pueden reconducirse para ambos a una misma cuestión, la de su operatividad real. En el caso de la Comisión, por sus indudables conexiones con el Pleno, que define su funcionamiento y además su composición por un representante de todos aquellos grupos que lo integren, lo que podrían resultar en un perjudicial grado de politización, especialmente si tenemos en cuenta que su propio precepto le encomienda la defensa de los derechos de los vecinos³⁷.

El Consejo Social de la Ciudad, por su parte, también se concibe como mecanismo participativo, aunque con una clara función consultiva, y ser responsable de la emisión «informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local». En este caso, podría parecer que su desvinculación política no le repercute como al anterior, pero surge ahora un nuevo problema en tanto que su relevancia pública puede llegar a ser mínima, y por ende afectar a su incidencia práctica.

Esto último especialmente alarmante si se tiene en cuenta que, en contraposición, el Pleno ha sido potenciado en el sentido de configurarlo con mayor carácter político, que podría prevalecer finalmente sobre el Consejo y sobre sus informes que deberían complementar los frecuentes debates que tienen lugar en el Pleno.

³⁷ SÁNCHEZ MORÓN, M. *Balance de la reforma legal sobre el régimen de los “municipios de gran población”* ..., cit. Pág. 52

4.3.- Órganos de carácter económico-financiero

El Título X de la LRBRL contiene también un Capítulo III, dedicado a la Gestión económico-financiera (arts. 133 a 137), para los que también se contempla la creación de distintos órganos, así, el órgano de gestión tributaria (art. 135), cuyo titular tiene la consideración de órgano directivo.

Además, hay que considerar como positivo que no se imponga una configuración determinada respecto al órgano de gestión económico-financiera y presupuestaria (art. 134. 1), sino que la Ley permite que el Reglamento orgánico municipal lo concrete, tan solo requiriendo la condición de funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional, a excepción de que se trate de un órgano encargado de las funciones de presupuestario.

Sí que señala la Ley, no obstante, a la Intervención general municipal³⁸ como órgano responsable del control y de la fiscalización interna, a la que se le reconoce expresamente autonomía respecto del resto de órganos y cuyo titular sí deberá ostentar la condición de funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional (art. 136).

Aunque la novedad más relevante es, sin duda, la existencia necesaria de un órgano colegiado, especializado e independiente para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas. En realidad, que se subraye su independencia no es casualidad pues, fue esta la razón por la que los tribunales económico-administrativos dejaron de conocer de reclamaciones en materia de tributos locales, nuevamente, por esa autonomía local.

Ello conllevó en su momento que el Ayuntamiento de Barcelona lo sustituyese por un Consejo Tributario si bien su naturaleza era más consultiva pues sus propuestas no eran vinculantes. El legislador de 2003 acogió dicha iniciativa, pero con la intención de configurarlo como un auténtico órgano decisorio para resolver ese vacío generado y demás, independiente, «con el fin de garantizar su competencia técnica».

³⁸ Resulta ilustrativo aquí las palabras en que se expresa la Exposición de motivos que afirma que: «Esta separación y redistribución de funciones trata de ofrecer una respuesta a la complejidad que las mismas presentan en estos municipios, lo que hace aconsejable la adopción de este nuevo modelo». Además, es prueba de su importancia que se decida reservarlos en su mayoría a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, por «razones de interés supralocal» inherentes a estas funciones.

5.- ANÁLISIS COMPARADO DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN DE CANARIAS

En Canarias, los municipios sujetos al régimen de gran población son cuatro: Las Palmas de Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife, San Cristóbal de La Laguna y Telde. En concreto, Las Palmas de Gran Canaria por superar el umbral poblacional [art. 121.a LBRL, si bien, también cumple con lo dispuesto en la letra b)]; Santa Cruz de Tenerife en tanto que capital de provincia (art. 121.b); mientras que San Cristóbal de la Laguna así como Telde, por concurrir circunstancias especiales en detrimento del criterio poblacional (art. 121.c y d).

Las líneas que siguen abordan los aspectos más relevantes de la organización de cada uno de ellos como municipios de gran población a la vista de la causa determinante de su inclusión en ese régimen y, en especial, de lo que disponen sus respectivos reglamentos orgánicos.

a) Las Palmas de Gran Canaria

El municipio de las Palmas de Gran Canaria (ubicado en la isla homónima) fue el que precisamente se integró a este régimen específico en primer lugar, por lo que será con éste con el que dé comienzo este análisis comparado.

En realidad, es el caso más simple de los cuatro en lo que se refiere a por qué le es de aplicación pues, en el momento de entrada en vigor, cumplía con el umbral de población dispuesto por la letra a) del art. 121. 1, contando con una población superior a los 250.000 habitantes³⁹.

Pero, como se ha venido señalando, al entremezclar el legislador diversos criterios en el art. 121. 1, es incluso posible enmarcar la situación de dicho municipio en otros, a saber, la letra b) pues también es capital de provincia, sin olvidar su condición asimismo de capital autonómica compartida, a lo que se refiere la letra c).

³⁹ Concretamente, la población de las Palmas de Gran Canaria era de unos 376.953 habitantes como puede consultarse del documento *Canarias en Cifras. 2004* que, a su vez, tiene como fuente la «Revisión del Padrón Municipal de Habitantes a 1/ene/2004» por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Descargado y consultado por última vez el 07/07/2002: https://www3.gobiernodecanarias.org/noticias/wp-content/uploads/pdf/2017/04/C00053A_P_CANARIASENCIFRAS_2004_V01001.pdf

En última instancia, casi todos los municipios que sean capital autonómica van a poder integrarse a este régimen⁴⁰. Aunque, en este caso, es importante señalar que lo que determina su aplicación no son tales circunstancias territoriales o políticas, sino un elemento fáctico como es la población.

En este sentido, aunque el legislador no señala ningún orden de prevalencia entre ellos, en tanto se cumpla con el presupuesto de alguna de las dos primeras letras, ello tiene como resultado la aplicación inmediata de las normas del Título X.

Recuérdese que se trata de una imposición legal que actúa desde la entrada en vigor de la LMMGL; distinto es que se fije un plazo de seis meses para su implementación (por la Disposición transitoria primera de la misma) pues no es sino una consecuencia de su necesidad.

Lo que sucede es que, en tanto no se aprueben por los Plenos de los Ayuntamientos las normas orgánicas necesarias para su adaptación continúan en vigor las anteriores normas.

Y, de entre todas esas normas orgánicas, en el caso de las Palmas de Gran Canaria, la más importante de ellas es el Reglamento orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de la ciudad⁴¹.

De hecho, es el propio Reglamento, en su Exposición de Motivos (apartado II, segundo párrafo) el que reconoce expresamente la aplicación de las normas del Título X de la LRBRL si bien, ésta solo será plena y definitiva «a partir de la aprobación por el Pleno de las normas orgánicas por las que se adapte la organización municipal al nuevo régimen».

Y esto es especialmente interesante pues la idea inicial de la que parte dicho Reglamento es que las normas contenidas en dicho Título, aunque le sean de aplicación directa y necesaria por su dimensión poblacional, «queda un espacio relevante para la potestad de autoorganización del municipio».

⁴⁰ CARBONELL PORRAS, ELOÍSA. Régimen de organización de los municipios de gran población. En: RUIZ OJEDA, ALBERTO (Coord.) *El Gobierno Local...*, cit. Pág. 144.

⁴¹ El Reglamento orgánico fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia. Núm. 89, viernes 23 de julio de 2004, pudiendo hallarse en el siguiente enlace, consultado por última vez el día 07/07/2022: <https://www.laspalmasgc.es/export/sites/laspalmasgc/.galleries/documentos-normativa/9.5-REGLAMENTO-ORGANICO-DEL-GOBIERNO-y-ADMINISTRACION-DEL-AYTO-DE-LPGC-23-7-04.pdf>

Así, el Reglamento existe para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Disposición transitoria primera de la LMMGL si bien, es el mismo el que busca establecer el modelo organizativo que se considere más idóneo.

Es este razonamiento el que explica que, a partir del listado de órganos necesarios que contempla el Capítulo II del Título X (sin olvidar el órgano colegiado para la resolución de reclamaciones económico-administrativas del Capítulo III), se haya decidido finalmente que el Reglamento orgánico solo se centrará en la regulación del Alcalde y los Tenientes de Alcalde, la Junta de Gobierno Local y demás órganos que complementen el ejecutivo municipal.

Tal y como establece en su art. 1 apdo. 3: «Los Distritos, el Consejo Social de la Ciudad, la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, el órgano para la resolución de reclamaciones económico-administrativas» se regirán por sus propios Reglamentos. E Igualmente sucede con el Pleno y sus Comisiones.

De esta manera, aunque sea obligatoria su creación pues así lo dispone el Título X, los Reglamentos orgánicos que se aprueben concretarán ese modelo para el municipio.

Esto es lo que explica que, a pesar de que el contenido organizativo principal lo esté fijando una norma estatal, haya ciertos aspectos que puedan resaltarse del articulado del Reglamento.

Para comenzar, hay que decir que el Reglamento acoge de manera positiva la idea de parlamentarización paulatina del Ayuntamiento que fue comentada en el apartado anterior. Esa idea de asimilar el modelo de organización municipal (antes caracterizado como un sistema de gobierno asambleario) a estructuras más similares a las propias del Estado y las CCAA.

Y así, expresamente reconoce como la mayor novedad la distinción de funciones entre el Pleno y el Alcalde. El primero, quedaría configurado como órgano de debate, mientras que el segundo representa el principal órgano de dirección de la política, el gobierno y la administración municipal.

Sí que es cierto que hay que señalar que, aunque no sea su objeto regular el Pleno, no se detiene en considerarlo únicamente en considerarlo un órgano para el debate de las grandes políticas. Si la idea del legislador era equipararlo a una suerte de poder legislativo

no es extraño que le corresponda también la aprobación de normativa menor como ordenanzas y reglamentos, incluyendo planes de ordenación. Y así lo afirma en su Exposición de Motivos el Reglamento.

Por lo que respecta al Alcalde su regulación no varía de lo que ya se contiene en el Título X hasta el punto de que, al tratar sus competencias, el Reglamento en su art. 10 se remite a la misma LRBRL.

No obstante, sí que surge un problema importante respecto a la Junta de Gobierno Local, órgano colegiado que colabora con el Alcalde, y a la que el Reglamento recoge bajo la denominación de Junta de Gobierno de la ciudad de las Palmas de Gran Canaria.

En su art. 17. 2 a la hora de abordar su composición y nombramiento, se establece que el Alcalde «podrá nombrar como miembros de la Junta de Gobierno a personas que no ostenten la condición de Concejal».

Se trata de la novedad que introducía la LMMGL en el año 2004 pero que acabó por declararse inconstitucional en la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 de abril, como se comentó al tratar en profundidad a este órgano necesario.

De hecho, el Reglamento contiene una redacción similar a la original del art.126. 2 párr. 2, inclusive el límite con el que pretendía salvaguardarse en principio esa posibilidad de integración con cargos no electos de no superar su número un tercio de los miembros de la Junta excluido el Alcalde.

Igualmente, en su art. 22 el Reglamento señala que las deliberaciones de la Junta son secretas. Pero, como ya se comentó previamente, en su Sentencia 161/2013 el TC matizó que ese carácter secreto es admisible mientras no se trate de decisiones «decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el Pleno», cuestión de la que tampoco se hace mención el Reglamento que, en definitiva, se encuentra desactualizado con la normativa vigente, conteniendo preceptos incluso inconstitucionales.

Y esto incide en ese enfoque que buscaba el Reglamento de autoorganización municipal, al que acaba perjudicando. Y es que, en realidad, el Reglamento parte de la premisa adecuada.

Por ejemplo, en lo que respecta a la administración municipal, en lugar de limitarse a recoger la clasificación legal en órganos superiores y directivos, profundiza en ella: a) estableciendo la división de las Direcciones Generales (entre las que incluye a la Asesoría Jurídica) o Áreas de Gobierno en Servicios, Secciones y Negociados; b) y fijando dos niveles básicos del Ayuntamiento: de un lado, los órganos territoriales de gestión desconcentrada (los distritos) y, de otro, a los organismos públicos, extendiendo la condición de órgano directivo a sus Gerentes.

En definitiva, el Reglamento se ve perjudicado principalmente por la falta de modificaciones en su articulado, cuestión que no sucede con el siguiente municipio.

b) Santa Cruz de Tenerife

Al igual que Las Palmas de Gran Canaria, el municipio de Santa Cruz de Tenerife también cumple con el criterio poblacional que inspiran las dos primeras letras del art. 121. 1 LRBRL. Aunque en este caso únicamente a través de la letra b), por ser capital de provincia y contar con más de 175.000 habitantes, pues no llegaba en su momento a los 250.000 habitantes exigidos como umbral por la letra a)⁴².

Por su parte, el municipio también cuenta con varios Reglamentos orgánicos con el fin de adaptar la organización municipal al régimen que, no hay que olvidar, le es de aplicación directa.

Y, de entre dichas normas, también se encuentra el Reglamento orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife⁴³. Y éste, que es posterior al de las Palmas de Gran Canaria, se inspira en aquél siguiendo su estructura.

De esta manera, este Reglamento orgánico también circunscribe su objeto únicamente al ejecutivo y administración municipal, mientras que deja a un lado en su art. 1. 3 a «Distritos, el Tribunal Económico-Administrativo Municipal, el órgano competente en materia de gestión económico-financiera y los demás organismos

⁴² Su población en 2004 se situaba alrededor de los 219.446 habitantes. *Vid. Canarias en Cifras. 2004* con los datos de la «Revisión del Padrón Municipal de Habitantes a 1/ene/2004» por el INE..., cit. Pág. 12

⁴³ Inicialmente aprobado por Decreto del Alcalde de fecha 12 de febrero de 2010, ha experimentado varias modificaciones, por lo que ha de abordarse su versión consolidada, que está disponible en el siguiente enlace, consultado por última vez el día 07/07/2022:

https://sede.santacruzdetenerife.es/sede/fileadmin/user_upload/Sede/normativas/Ordenanzas_municipales/Texto_Consolidado_ROGA_DIC2021.pdf

públicos» que, sin perjuicio de algunas referencias en el articulado, se habrán de regir por su propio Reglamento.

Así sucede con el Pleno y sus Comisiones de cuya regulación se encarga su Reglamento orgánico específico⁴⁴. Y lo que antes se exponía al respecto del Pleno para el municipio anterior es aplicable aquí.

Pues, en el caso de Santa Cruz, si bien no se pueden encontrar referencias al Pleno como órgano de debate, se le considera el «máximo órgano de representación política municipal» y siendo así, razonablemente se le atribuye de manera expresa el ejercicio de la potestad reglamentaria junto a las otras funciones que contempla el art. 123 LRBRL como la aprobación de presupuestos o el control del ejecutivo.

Este gobierno urbano lo componen el Alcalde y la Junta de Gobierno Local, denominada por el Reglamento como la Junta de Gobierno de la Ciudad de Santa Cruz de Tenerife. Respecto al primero, su regulación en el Título II del Reglamento es idéntica a la contenida en el del municipio anterior. Lo que varía es en el órgano colegiado, pues el Reglamento de Santa Cruz sí que modificó la redacción de su art. 17.

En concreto quedó derogado por acuerdo plenario publicado en el BOP nº 163/2013, de 11 de diciembre⁴⁵. Dicha modificación, en efecto pretendía adaptarse a la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 103/2013, de 25 de abril de 2013 y así, ya no cabe nombrar como miembros de la Junta a cargos no electos. Ahora bien, en lo que respecta al art. 22 sobre las deliberaciones se afirma su carácter secreto, pero sin adaptación a la STC 161/2013, por lo que habría de tenerla en cuenta a raíz del art. 126.5 que establece la organización básica de la Junta de Gobierno Local.

En todo caso, este Reglamento orgánico permanece actualizado y además cabe destacar como novedad que introduce la posibilidad de que la Junta de Gobierno decida constituir Comisiones Delegadas (art. 28), principalmente para abordar asuntos «que afecten a la competencia de dos o más Áreas o Distritos, la elaboración de directrices...», así como una Comisión Preparatoria (art. 29) cuyo funcionamiento también determinará

⁴⁴ <http://www.bopsantacruzdetenerife.org/descargar/2006/01/009/Bop009-06.pdf> Pág. 99

⁴⁵ Dicha publicación se puede encontrar en el siguiente enlace, consultado por última vez el día 07/07/2022: <http://www.bopsantacruzdetenerife.org/descargar/2013/12/163/Bop163-13.pdf> Pág. 160

la Junta de Gobierno, además de contar con su Órgano de apoyo y al Concejal Secretario, reunidos bajo la figura de la Oficina del Secretario de la Junta de Gobierno (art. 30. 1).

Finalmente, en lo que respecta a la administración del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, el art. 5 del Reglamento recoge las dos características principales de su organización administrativo, bajo los principios de «de división funcional en Áreas de Gobierno y de gestión territorial integrada en Distritos».

Si bien la estructura de las Áreas de Gobierno varía respecto a la del municipio anterior, pues no existen los Negociados, sino los Servicios, Departamentos y Secciones (art. 41. 2).

De igual manera, el Ayuntamiento se organiza en órganos centrales (que actúan sobre todo el territorio), territoriales (que solo ejercerían sus competencias en el ámbito de un Distrito) así como organismos públicos (art. 6. 1), junto a la clasificación entre órganos superiores y directivos que ya recoge el art. 130 LRBRL.

También están presentes aquí otras novedades como el hecho de incluir como órgano superior junto al Alcalde y la Junta, al Concejal de Personal (art. 47) o, en el caso de las disposiciones sobre los distritos, atribuir su gobierno y administración no solo a su Concejal Presidente sino también al Tagoror de Distrito.

c) San Cristóbal de la Laguna

A partir de este punto, como se mencionaba al introducir este apartado, ya no será de aplicación directa el régimen de organización de los municipios de gran población, sino que aparece ahora un nuevo elemento frente al mero hecho poblacional.

Es el caso del municipio de San Cristóbal de la Laguna cuya población, de unos 137. 314 habitantes a enero de 2004⁴⁶, impedían encuadrarse en alguna de las dos primeras letras del art. 121. 1 LRBRL.

No obstante, las dos últimas letras resultantes de la ampliación durante el debate parlamentario del Proyecto de LMMGL, posibilitan el acceso al régimen especial de otros municipios interesados.

⁴⁶ Su población en 2004 se situaba alrededor de los 219.446 habitantes. *Vid. Canarias en Cifras. 2004* con los datos de la «Revisión del Padrón Municipal de Habitantes a 1/ene/2004» por el INE..., cit. Pág. 12.

Y, en efecto, el Pleno del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, en sesión ordinaria de 18 de septiembre de 2006 formalizó un acuerdo por el que expresaba su voluntad de integrarse a dicho régimen.

De hecho, en la página web del Parlamento de Canarias queda constancia del diario de sesiones en el que la Alcaldesa de ese momento hace sus declaraciones ante el Parlamento⁴⁷.

Curiosamente, comienza aludiendo a las dos últimas letras del art. 121. 1 aunque, se refiere a ambas pues, considera que el municipio (que tiene más de 75.000 habitantes) presenta circunstancias especiales -probablemente históricas o culturas- cumpliéndose con la letra c), pero inmediatamente añade que no se puede desconocer que es sede de instituciones autonómicas, como la Universidad o el Consejo Consultivo de Canarias.

Y es que, como acertadamente describe la Alcaldesa: «San Cristóbal de La Laguna ha sido, a lo largo de los siglos, un ejemplo de singularidad que ha brillado con especial intensidad en la historia de Canarias». Aunque, habiendo sido finalmente aprobada la solicitud de integración del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, no quedaba claro el supuesto al que se acogería.

En última instancia, y siguiendo la tramitación que regula la Resolución de la Mesa del Parlamento de 14 de diciembre de 2004, el Parlamento de Canarias acordó acceder a la solicitud presentada por el Ayuntamiento para su inclusión en el régimen especial⁴⁸.

Pero siquiera entonces quedaba clara a qué letra respondía la situación del municipio. De hecho, esa ambigüedad se refleja en su Reglamento Orgánico⁴⁹, en cuya Exposición de Motivos señala que el municipio se integra en el régimen al cumplir con lo dispuesto en las letras c) y d).

⁴⁷ El Diario de Sesiones 130/2007, de fecha 25/1/2007 está disponible en el siguiente enlace: <https://www.parcn.es/pub/ds.py/2007/130/7/>

⁴⁸ Se trata del Acuerdo de 24 y 25 de enero de 2007, que es posible consultar en el siguiente enlace, publicado en el Boletín Oficial de Canarias.: <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2007/031/boc-2007-031-005.pdf>

⁴⁹ El Reglamento Orgánico del Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, aprobado en sesión plenaria celebrada el día 16 de abril de 2009, publicado en el BOP de Santa Cruz de Tenerife, es accesible desde el siguiente enlace: <https://www.aytolalaguna.es/CDN/files/ayuntamiento/.galleries/DOCUMENTOS-Normativa-Municipal/Reglamento-Organico-del-Excmo.-Ayuntamiento-de-San-Cristobal-de-La-Laguna/2009.05.27-BOP-99-Aprobacion-Reglamento.pdf>

Parece que se acabó entendiendo como dichos apartados son concurrentes, en especial cuando el inciso final sobre la necesaria conformidad de la Asamblea Legislativa correspondiente, se refiere a ambos.

Sin embargo, la situación sugiere que la más correcta de las dos era la letra c) por ser sede de instituciones autonómicas (sin ir más lejos, el Consejo Consultivo) y no tanto por la d), que sería mejor reservarla a municipios que no cumplan con ninguno de los tres criterios pero que aun así presenten circunstancias especiales.

Abordando ahora su régimen organizativo hay que decir, no obstante, que su Reglamento aparenta ser el más completo de todos los municipios consultados hasta el momento.

Para empezar porque, y así se decidió por mayoría absoluta, la adaptación a las normas del Título X se realiza en el mismo Reglamento. Así, no solo se centrará en el gobierno y administración del municipio como los anteriores casos, sino que además se regula la organización y funcionamiento del Pleno, sus órganos de apoyo y Comisiones.

Sin duda, y como afirma su Exposición de Motivos, es el Reglamento que más influencia toma de la idea de autoorganización municipal.

Comienza el Reglamento en su Título I con el gobierno y administración del Ayuntamiento. En realidad, el hecho de referirse en primer lugar incluso a la organización administrativa -bajo los principios comunes a los municipios anteriores de división funcional en Áreas de Gobierno y de gestión por órganos desconcentrados (art. 4)- no hace sino denotar la importancia que adquirirán dichas Áreas, a las que reconoce como «los ámbitos funcionales a través de los cuales se ejercen las distintas competencias».

Al frente de estas Áreas, tal y como señala el art. 5. 5 *in fine*, podrá estar un Teniente de Alcalde o un Director General, al que el Reglamento otorga la condición de órgano superior incluso (art. 5. 1).

Es claro también que han sido tomados en consideración los órganos directivos, entre los que se incluye un largo elenco comenzando por Directores Técnicos y Directores de Área y otros a los que se refiere el art. 130. 1 B) LRBRL como el titular de la asesoría jurídica, el secretario general del pleno y el interventor general, así como el órgano de

apoyo a la Junta de Gobierno Local y el titular del Órgano de Gestión Económico-Financiera (art. 5. 2).

Todo ello es reflejo de la adopción de una estructura orgánica municipal mucho más compleja, similar a las existentes en el Estado y las CCAA, bajo la premisa de crear diferentes escalones directivos intermedios⁵⁰. Si bien, hay aspectos de esta nueva complejización administrativa que no han acabado por integrarse óptimamente.

El ejemplo más ilustrativo lo comprenden los Distritos, divisiones territoriales del municipio, dotados de órganos de gestión desconcentrada, como se reconoce en el art. 51 apdo. 1. La cuestión estriba en que la determinación final del número de Distritos, que correspondía al Pleno del Ayuntamiento, no acabó por suponer un cambio tan radical en la organización administrativa.

Y ello es sorprendente, no ya porque la premisa de desarrollar un enfoque de desconcentración territorial de servicios sea uno de sus principios básicos sino por la propia realidad del municipio. Baste repasar las declaraciones que se recogen en el mencionado Diario de Sesiones.

Precisamente, uno de los factores en los que coincidían los intervinientes era en la «dispersión territorial que, por razones históricas y geográficas, sufre el municipio». Y, sin embargo, aunque se hayan reconocido los distritos -seis en total- no han tenido el impacto esperado.

Y ello es especialmente preocupante porque no solamente eran razones históricas o geográficas las que justificaban el deseo de integración al régimen especial. Pronto, la idea de un enfoque descentralizado se tradujo en la opinión de que ello redundaría en beneficio de los vecinos del municipio, satisfaciendo de manera más eficaz sus demandas.

No obstante, como se advierte de la redacción de la Sección III sobre los órganos colegiados de participación (del Capítulo VI del Título I), junto a los Distritos únicamente se recoge en el art. 52 el Consejo Social de la Ciudad, del que se hace una mención genérica a sus funciones, pues fue desarrollado por la aprobación por el Pleno del Reglamento Orgánico del Foro Económico y Social de San Cristóbal de La Laguna.

⁵⁰ SANTAMARÍA PASTOR, J.A. Capítulo XI: Las entidades locales en *Principios de Derecho Administrativo General I* ..., cit., pág. 483

Resulta criticable, sin embargo, que la Comisión Especial de Sugerencias Y Reclamaciones -que, no hay que olvidar, el art. 132 LRBRL concibe bajo la idea de la defensa de los derechos de los vecinos- fue relegada al final del Reglamento, en concreto en su art. 113, que solo prevé que un Reglamento orgánico se aprobará por el Pleno. En la actualidad dicho Reglamento siquiera se encuentra aprobado, sino que se encuentra todavía en elaboración, en su fase de consultas públicas⁵¹.

En otro orden de cosas, al analizar el ejecutivo municipal (integrado por el Alcalde y la Junta de Gobierno Local) puede apreciarse su ambicioso aspecto técnico. A diferencia de los municipios anteriores, en el art. 7 se establece una larga lista con las competencias del Alcalde como la propuesta al Pleno de las Áreas de Gobierno y de nombramiento de los titulares de los órganos directivos sin perjuicio de otras, con reconocimiento ya en el art. 124 LRBRL.

Y, en lo que al Pleno respecta, cuyo régimen de organización se incluye como novedad, así como la de los Grupos Políticos (art. 55) y la Junta de Portavoces (art. 56) como su órgano consultivo específico.

Se vuelve a dedicar un gran espacio a las atribuciones de este órgano, reconocido como el órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal (art. 53. 1), incluyendo funciones de fiscalización de dichos órganos de gobierno, así como competencias normativas, reglamentarias o de carácter tributario.

No obstante, este afán de plenitud puede conllevar ciertos aspectos problemáticos. En particular, si se presta atención a la regulación de la Junta de Gobierno Local resalta un detalle que ya ha sido comentado con anterioridad. Y es que, en su Sentencia 103/2013, de 25 de abril, el Tribunal Constitucional declaró que no era posible que existieran miembros no electos en la misma.

En su art. 14. 2 el Reglamento orgánico introduce la posibilidad de «personas que no ostenten la condición de Concejal, que se denominarán Directores/as Generales» (equiparados a Tenientes de Alcalde *ex* art. 28) sean nombrados como miembros de la Junta de Gobierno, contradiciendo dicho pronunciamiento del TC.

⁵¹ En el enlace <https://www.aytolalaguna.es/ayuntamiento/normativas-municipales/ELABORACION.-Reglamento-Organico-de-la-Comision-Especial-de-Sugerencias-y-Reclamaciones./> puede comprobarse el estado de su elaboración.

A mayor abundamiento, pese a tratar de abarcar todos los puntos posibles, tampoco parece trasladar la matización del TC en Sentencia 161/2013, que exigía que las deliberaciones de la Junta fueran públicas cuando se aborden asuntos delegados por el Pleno (que no recoge su art. 19 que declara el carácter reservado de las deliberaciones).

d) Telde

En último lugar, para finalizar con este análisis comparado de los municipios de gran población de Canarias, se encuentra el municipio de Telde, que se acoge al último supuesto del art. 121. 1, a saber, la letra d) la cual, pese a contener una mención al umbral poblacional (más de 75.000 habitantes concretamente⁵²) se centra en características especiales de municipios que no hubieran podido encontrar acomodo en ninguno de los tres primeros apartados.

Asimismo, y de igual forma que ocurría con el municipio anterior, al no estar ante un supuesto de aplicación inmediata de las normas del Título X, se requirió del Acuerdo del Parlamento sobre la solicitud del Ayuntamiento de Telde.

Y así, con fecha de 22 de diciembre de 2004, el Parlamento de Canarias accedió a la solicitud presentada por el Ayuntamiento de Telde, resultando en su integración en el régimen de gran población⁵³. Finalmente, el 30 de noviembre de 2005 ya es posible afirmar la aplicación plena de las normas del Título X tras la aprobación de varias normas orgánicas por el Ayuntamiento.

No obstante, cabe destacar que la situación de Telde difiere de la del municipio anterior. Así, si el Reglamento de San Cristóbal de La Laguna buscaba aunar en un solo texto la regulación de la organización municipal, el Ayuntamiento de Telde, de manera similar a los dos primeros municipios comentados, dispone de un Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración, y otro para el Pleno y sus Comisiones⁵⁴.

⁵² En enero de 2004, se registraba una población de 94.862 habitantes. *Vid. Canarias en Cifras. 2004* con los datos de la «Revisión del Padrón Municipal de Habitantes a 1/ene/2004» por el INE..., cit. Pág. 11.

⁵³ Puede consultarse en: <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2005/001/boc-2005-001-004.pdf>

⁵⁴ El Reglamento orgánico del Pleno es accesible a través del siguiente enlace:

<http://www.telde.es/opencms/export/sites/telde/images/docs/normativas/regimeninterior/roplenocomisiones.pdf>

Por su parte, el Reglamento de Gobierno y Administración puede consultarse en:

<http://www.telde.es/opencms/export/sites/telde/images/docs/normativas/regimeninterior/roga.pdf>

Comenzando por este último, resulta muy ilustrativa su Exposición de Motivos, no solo porque se remite a la propia de la LMMGL, sino porque atiende a la evolución de la propia normativa. El Reglamento Orgánico del Pleno actual viene a derogar el antiguo Reglamento homónimo de 30 de noviembre de 2005.

Él mismo señala que el dinamismo que ha experimentado la vida local, así como importantes transformaciones económicas, sociales y, además, jurídicas incluso. Ello por cuanto, dada la fecha original, se había visto superado el Reglamento por normativa reciente sobre régimen local. Por ejemplo, tan solo en el año 2015, con las Leyes 39/2015 y, en particular, la 40/2015, así como en la propia Comunidad Autónoma, la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias.

Así, el objetivo de la actual regulación del Reglamento Orgánico del Pleno es la de una necesaria adaptación. Es por ello que además de establecer la organización y funcionamiento del Pleno, así como el régimen de los Grupos Políticos e incluso, como sucedía con el municipio anterior, la Junta de Portavoces -cuyos informes resultaban indispensables para suplir las carencias de la normativa anterior no adaptada-, también se dedica el Título I a concretar el estatuto del concejal, es decir, sus derechos y deberes, y otras innovaciones, como la de permitir la celebración telemática de sesiones plenarias.

Por su parte, el Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración comienza, al igual que el de San Cristóbal de La Laguna, aludiendo a la organización administrativa del Ayuntamiento de Telde que también aparecerá regido por los principios de división funcional en Áreas de Gobierno y, de gestión territorial integrada en Distritos (art. 5).

Aunque, a diferencia de aquél, éste recupera la clasificación de órganos centrales, territoriales e instrumentales si bien, contempla de modo más simple a los órganos superiores (a los que solo añade los Concejales con responsabilidades de Gobierno, y los Concejales-Presidentes en el ámbito de los distritos) y directivos, siendo que en estos últimos no se encuentran los Directores Técnicos presentes en el municipio anterior.

Asimismo, no es tan complejo en cuanto a la organización de las Unidades Administrativas, que se estructuran en Servicios, Secciones y Negociados (art. 7.6), de manera similar a lo que sucedía con las Palmas de Gran Canaria.

En lo que respecta a los órganos superiores del Ayuntamiento, la regulación del Alcalde es muy similar a la del municipio anterior, dedicando el precepto correspondiente a sus competencias, a enumerar algunas de ellas (art. 10).

El problema surge nuevamente con la Junta de Gobierno Local, ámbito en el que sigue la redacción que presenta el Reglamento Orgánico de las Palmas de Gran Canaria pues, en su art. 17. 2 -nótese que es el mismo número de artículo incluso- admite una integración mixta pudiendo nombrar como miembros a personas que no ostenten la condición de Concejal lo que, como se ha venido señalando, llega a contradecir la actual redacción del art. 126. 2 párr. 2 LRBRL.

Igualmente, en su art. 22 declara el carácter secreto de las deliberaciones de la Junta de Gobierno, por lo que, en última instancia, pese al ambicioso intento de adaptación del Reglamento Orgánico del Pleno, la norma que se ocupa del ejecutivo y la administración se encuentra, de hecho, desactualizada.

Además, y en línea con lo expresado hasta el momento, resulta criticable también la falta de desarrollo de los Distritos (siendo que éstos representan un principio básico de su organización) pues, únicamente se han aprobado Reglamento Orgánicos relativos al Consejo Social y a la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, aunque esto último, por ejemplo, sea un paso más respecto a la situación del municipio anterior.

6.- CONCLUSIONES

Primera. La normativa post-constitucional que definía el modelo organizativo municipal pronto acabó por ser insuficiente ante el enorme dinamismo de la vida local. En un contexto en el que las denominadas como grandes ciudades comienzan a advertir complejidades específicas derivadas de una mayor dimensión poblacional, surge la idea de acometer una profunda reforma con la que hacer frente a las necesidades de dichos municipios de «gran población».

Segunda. En un contexto de auge de las medidas sobre el régimen local español conocido como «Pacto Local», finalmente la iniciativa para hacer frente a los problemas derivados de las grandes concentraciones urbanas cristaliza en una Ley de medidas para la modernización del gobierno local. Su carácter de norma estatal básica, sin embargo, da

lugar a dos interrogantes: de un lado, qué margen queda para la normativa autonómica de desarrollo y, de otro, cómo ejercerán los municipios su capacidad de autoorganización.

Tercera. La aplicación del régimen especial requiere concretar su ámbito de aplicación, es decir, determinar lo que legalmente ha de entenderse por «municipio de gran población». Debido a la presión por una ampliación de dicho ámbito durante su tramitación parlamentaria, el precepto que lo regula, el artículo 121 apartado primero de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, termina por contemplar dos criterios diferenciados, uno que toma en consideración el número de habitantes y otro que se basa en circunstancias especiales ajenas a elemento poblacional, cuyo reconocimiento de la decisión conforme del Parlamento autonómico correspondiente a iniciativa del Ayuntamiento interesado.

Cuarta. La Ley estatal establece una serie de órganos municipales necesarios. La idea que subyace es la de una progresiva parlamentarización del gobierno municipal, equiparando a este con la organización propia del Estado y las CCAA, adoptando el principio de separación de entre el Pleno, como órgano de debate político y normativo, y el Alcalde con la Junta de Gobierno, como órgano ejecutivo, impulsando, en cuanto a la organización administrativa, la creación de órganos especializados, en particular en el ámbito económico-financiero, y órganos desconcentrados.

Quinta. En la actualidad, cuatro municipios canarios forman parte del régimen especial de gran población (Santa Cruz de Tenerife, San Cristóbal de La Laguna, Las Palmas de Gran Canaria y Telde). La proyección de este régimen se reconoce en el Reglamento Orgánico de cada uno de ellos, con el que ejercen su autonomía local si bien, por estas razones, existen algunos aspectos problemáticos en especial ligados a la falta de actualización de los mismos con respecto a la ley estatal, cuya redacción se ha visto influenciada por pronunciamientos judiciales.

7.- BIBLIOGRAFÍA

- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. Capítulo XI: Las entidades locales en *Principios de Derecho Administrativo General I*. 5.ª edición. Madrid: Iustel, 2018
- CARBONELL PORRAS, ELOÍSA. Régimen de organización de los municipios de gran población. En: RUIZ OJEDA, ALBERTO (Coord.) *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*. 1.ª Edición, Madrid: Iustel, 2010
- GARCÍA RUBIO, F. El régimen especial de los municipios de gran población en MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (director) *Tratado de Derecho Municipal Tomo IV*, 3.ª edición. Madrid: Iustel, 2011
- MARTÍN REBOLLO, L. *Leyes administrativas básicas*. 1.ª edición. Navarra: Editorial Aranzadi, 2019 (cerrada a 30 de julio de 2019),
- SÁNCHEZ MORÓN, M. *Balance de la reforma legal sobre el régimen de los “municipios de gran población”*. en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona: Institut de Dret Public y Fundació Democracia y Gobierno Local, 2005.
- GALÁN GALÁN, A. *El régimen especial de los municipios de gran población* en Anuario del Gobierno Local 2003, Barcelona, Institut de Dret Public y Fundació Democracia y Gobierno Local, 2003.