

La dirección pública profesional y la creación de órganos directivos en las administraciones locales de régimen común

Juan Fernando Granados Rodríguez
España

**La dirección pública profesional y la creación de órganos directivos en las
administraciones locales de régimen común**

Juan Fernando Granados Rodríguez

Director General de Función Pública

Excma. Diputación Provincial de Granada

Diplomado en Dirección Pública Local (INAP)

Profesor Tutor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

T.A.G. y Asesor Jurídico del Ayuntamiento de Granada (s.e.)

Resumen:

Con anterioridad a la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público, otras leyes, tanto para la administración estatal y autonómica como en el ámbito de los municipios de gran población y asimilados, han abordado la regulación de los directivos en estas administraciones. Consideramos que, con la instauración de la figura del directivo público profesional en nuestro sistema público contenida en el artículo 13 del referido Estatuto, se habilita la constitución de órganos directivos profesionales también en las administraciones locales de régimen común, que, además, en nuestra opinión, con amparo en la normativa vigente, pueden ejercer competencias delegadas por otros órganos locales en el desarrollo de sus funciones directivas.

Palabras clave: función pública, directivo público profesional, órgano directivo, administración local, delegación de competencias

Abstract:

Prior to the entry into force of the Basic Statute of Public Employees, other laws, both state and regional administration and in large municipalities, have addressed the regulation of managers in these administrations. We believe the figure of the professional public managers, contained in its article thirteen, enables the creation of professional management charges in local government, also common regime, which, in our opinion and under current regulations, can exercise powers delegated in developing their roles.

Key words: public function, professional public management, governing body, local government, delegation of powers

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA NORMATIVA BÁSICA EN RELACIÓN CON EL PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL. III. LAS REFERENCIAS A LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS EN LA NORMATIVA ESTATAL. IV. LA REGULACIÓN DEL PERSONAL DIRECTIVO EN LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN. V. EL PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL EN LAS ENTIDADES LOCALES DE RÉGIMEN COMÚN. VI. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS EN LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de que la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público EBEP¹, en su art. 13, trata, con carácter básico, la regulación del personal directivo profesional, la legislación local contempla expresamente la figura de directivo sólo para los municipios de gran población.

Sin embargo, en nuestra opinión, existen administraciones locales no incluidas en este régimen (v. gr., las diputaciones provinciales o municipios de notoria entidad provincial o autonómica no relacionados en el art. 121.1 de la LBRL²) en las que, por su dimensión o particular estructura, la creación de uno o varios órganos directivos

¹ Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

² Ley 7/1985, de 2 de abril, Ley Reguladora de Bases de Régimen Local.

profesionales coadyuva notoriamente a la consecución de las políticas marcadas por los miembros de la Corporación mediante una gestión pilotada por personal directivo profesional.

Es por ello que, en este breve trabajo, tras analizar la regulación de esta figura en la normativa estatal, autonómica andaluza y de régimen local, exponemos nuestra conclusión de que, conforme con la legislación actual y aun cuando ésta no lo recoja expresamente, cabe la posibilidad legal de instaurar órganos directivos de carácter profesional dentro de la estructura de las respectivas administraciones locales de régimen común.

Además, para que estos órganos directivos puedan llevar a efecto su labor de gestión con la mayor extensión posible es preciso que tengan atribuidas las competencias oportunas, que, como explicamos, puede efectuarse mediante la pertinente delegación de su ejercicio por los respectivos órganos necesarios y ser complementada por la vía de la delegación de firma.

II. LA NORMATIVA BÁSICA EN RELACIÓN CON EL PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL

El art. 13 del EBEP determina, y regula, de forma sucinta la figura del personal directivo profesional como aquél que *“desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración”*³.

Dispone este mismo precepto que el Gobierno y los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen

³ Consideramos que, en atención a lo regulado en el art. 12 del EBEP respecto a las funciones del personal eventual y en el art. 13 (personal directivo profesional), el art. 176.3 del R. D. Leg. 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en Materia de Régimen Local (en adelante, TR-86) ha quedado derogado tácitamente desde la entrada en vigor de aquél, habida cuenta de la contradicción que supone la realización de labores directivas por personal eventual sin cumplir los requisitos del art. 13 del EBEP.

SERRANO PASCUAL, A., *El personal de confianza política en las entidades locales. La libre designación, el personal eventual y los directivos*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid (2010), concluye que *“no es posible que el personal eventual de las entidades locales desempeñe cometidos directivos..., se ha de entender derogado tácitamente, sin duda, el art. 176.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril”*.

Respecto al concepto de directivo público o personal directivo, puede consultarse la obra MAESO SECO, L. F., *El personal directivo público en España (su régimen jurídico antes y después del EBEP)*, Ed. La Ley, Madrid (2011), págs. 73 y ss.

jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, o sea, entre otros:

- a) Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.
- b) Estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.
- c) La determinación de las condiciones de empleo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley (reiterada por el art. 37.2, letra c, del EBEP)⁴. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

III. LAS REFERENCIAS A LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS EN LA NORMATIVA ESTATAL

La LOFAGE⁵, en su art. 6, distingue entre órganos superiores y órganos directivos (éstos últimos son: los subsecretarios y secretarios generales, los secretarios generales técnicos y directores generales, los subdirectores generales, delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y los subdelegados del Gobierno en las provincias, los embajadores y representantes permanentes ante organizaciones internacionales). Los órganos directivos tienen además la condición de alto cargo⁶ (excepto los subdirectores generales y asimilados) y les corresponde desarrollar y ejecutar los planes de actuación de la organización establecidos por los órganos superiores. Según este precepto, los titulares de los órganos directivos son nombrados,

⁴ Intuimos que este aspecto crucial que diferencia al personal directivo profesional del resto de empleados públicos puede tener una consideración muy favorable por los respectivos equipos de gobierno para inclinarse a la implantación del modelo de dirección pública profesional en las distintas entidades locales.

⁵ Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

⁶ En cuanto a la aplicación de esta condición a titulares de órganos en la Administración Local puede consultarse MENÉNDEZ ALONSO, J. M., “¿Es alto cargo el personal directivo municipal?”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 2, Ed. La Ley, Madrid (2010), págs. 191 y ss.

MAESO SECO, L. F., *op. cit.*, pág. 212, diferencia entre las tipologías “directivo-alto cargo” y “directivo no alto cargo”.

atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, en la forma establecida en esta Ley, siendo de aplicación al desempeño de sus funciones la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada, así como la sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido por la [Ley General Presupuestaria](#).

El art. 23 de la LAE⁷ establece en relación con el personal directivo que es el que ocupa los puestos de trabajo determinados como tales en el Estatuto de las mismas en atención a la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas a ellos asignadas.

Corresponde su nombramiento y cese al Consejo Rector a propuesta de sus órganos ejecutivos, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia entre titulados superiores preferentemente funcionarios, y mediante procedimiento que garantice el mérito, la capacidad y la publicidad, si bien el proceso de provisión podrá ser realizado por los órganos de selección especializados a los que se refiere el apartado 1 del [artículo 20](#), que formularán propuesta motivada al Director de la Agencia Estatal, incluyendo tres candidatos para cada puesto a cubrir. Cuando el personal directivo de las agencias tenga la condición de funcionario permanecerá en la situación de servicio activo en su respectivo Cuerpo o Escala o en la que corresponda con arreglo a la legislación laboral si se trata de personal de este carácter.

El personal directivo de las agencias estatales está sujeto, en el desarrollo de sus cometidos, a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia, eficiencia y cumplimiento de la legalidad, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que le hayan sido fijados.

De forma similar, el art. 17 de la LAJA⁸, dispone que corresponde a los órganos directivos la ejecución y puesta en práctica de la planificación y superior coordinación de la organización establecida por los órganos superiores, así como la dirección inmediata de los órganos y unidades administrativas que les están adscritos. Reconoce, asimismo, la consideración de altos cargos y exige para el nombramiento como personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas (así como para aquellas

⁷ Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos.

⁸ Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

personas que vayan a ser nombradas titulares de la Secretaría General competente en materia de Administración Pública y de las Direcciones Generales que tengan competencias en dicha materia de Administración Pública, de la Intervención General de la Junta de Andalucía y de la Dirección de la Agencia Tributaria de Andalucía) que se realice entre personal funcionario de carrera de la Administración de la Junta de Andalucía, del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, perteneciente a cuerpos, grupos o escalas en los que se exija para su ingreso el título de licenciatura, grado o equivalente; o bien, entre personal estatutario fijo de los servicios de salud, para cuyo ingreso se exija el título de licenciatura, grado o equivalente, de acuerdo con lo dispuesto en el EMPES⁹.

IV. LA REGULACIÓN DEL PERSONAL DIRECTIVO EN LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN

Incluido en la regulación de los municipios de gran población, el art. 130.1 de la LBRL identifica como órganos directivos a los coordinadores generales de cada área o concejalía, los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías, el titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al Concejal-secretario de la misma, el titular de la asesoría jurídica, el Secretario General del Pleno, el Interventor General Municipal, en su caso, el titular del órgano de gestión tributaria y a los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales.

Añade este precepto, en los siguientes apartados, que el nombramiento de los coordinadores generales y de los directores generales deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas, de las entidades locales o funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, salvo que el Pleno, al determinar los niveles esenciales de la organización municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 123.1.c), permita que, en atención a las características específicas del puesto directivo, su titular no reúna dicha condición de

⁹ Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud.

funcionario. En este caso los nombramientos habrán de efectuarse motivadamente y de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada.

V. EL PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL EN LAS ENTIDADES LOCALES DE RÉGIMEN COMÚN

La LBRL, en su disposición adicional decimoquinta, considera personal directivo a los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales¹⁰.

Esta ley, como reseñamos, regula expresamente los órganos directivos con ocasión del régimen de las ciudades de gran población (art. 130) y, deducimos que con un carácter más general, en la disposición adicional decimoquinta; sin embargo, no contiene mención expresa respecto al personal directivo en entidades locales de régimen común¹¹.

Ahora bien, según el tenor literal del art. 13 del EBEP, inferimos que el régimen específico del personal directivo se establecerá mediante norma de rango reglamentario

¹⁰ En opinión de SERRANO PASCUAL, A., *op. cit.*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid (2010), “*Tras la entrada en vigor del EBEP y con las modificaciones introducidas por la Ley de Suelo, que se concretan en la nueva disposición adicional decimoquinta de la LBRL, cabe que el conjunto de las entidades locales españolas, y no sólo las del Título X de la LBRL, opten por la implantación de la figura de los directivos públicos profesionales, en el marco de las estrategias de las diferentes Corporaciones y de su política de recursos humanos, concretando su régimen jurídico hasta que las Leyes de Función Pública avancen en esta materia, en este caso el legislador autonómico, e incluso mediante norma reglamentaria autonómica, que habrá de dejar un amplio margen de maniobra para la configuración de la función directiva local, en uso de su autonomía y de sus necesidades organizativas*”, y afirma, en relación con la redacción de esta disposición adicional decimoquinta, que “*el legislador al concretar quiénes tienen la consideración de personal directivo en las entidades locales –y no sólo a las del Título X de la LBRL– la posibilidad de contar con directivos profesionales, lo que encaja mejor con el principio de autonomía local*”.

¹¹ El anteproyecto de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Públicas limita (documento con fecha 18 de febrero de 2013) dada a su disposición adicional primera, la ocupación de los puestos directivos de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares a funcionarios de carrera del subgrupo A1.

Debido a la restringida extensión de este trabajo, apuntamos meramente la posibilidad de ejercer funciones de carácter directivo a través de puestos reservados a funcionarios locales con habilitación estatal que se deduce del tenor literal de la disposición adicional segunda del EBEP (apartado 5.2) y disposición adicional decimoquinta de la LBRL, *in fine*.

(no necesariamente legal), puesto que permite su establecimiento, en desarrollo del EBEP, al Gobierno y a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas¹².

Tengamos en cuenta que el art. 11 de la LRJAP¹³ atribuye a cada Administración Pública la delimitación, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización. La creación de cualquier órgano administrativo exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:

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

Limita este precepto la creación de nuevos órganos a que no supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos.

¹² JIMÉNEZ ASENSIO, R., en *El personal directivo en la Administración local*, Ed. Diputación de Barcelona, Barcelona (2009), pág. 38, opina que el art. 13 del EBEP no establece una norma básica de aplicación directa, sino diferida e, incluso, es una norma básica de naturaleza dispositiva. Posteriormente (pág. 81), explica: “no implica en ningún caso que los poderes públicos no puedan desarrollar directamente las previsiones recogidas en el art. 13 del EBEP y definir, así, para su respectiva administración pública, cuál es el modelo de dirección pública profesional por el que apuestan”.

ITURRIAGA URBISTONDO, F. J., “El personal directivo en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Especial referencia a la Administración Local”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 21, Ed. La Ley, Madrid (2007), págs. 3433 y ss., se expresa en similares términos concretamente para las entidades locales.

Sin embargo, PALOMAR OLMEDA, A., en VV.AA., *La dirección pública profesional en España*, Ed. Marcial Pons, Madrid (2009), pág. 127, postula “que sólo el Gobierno –en el ámbito de la AGE- y las comunidades autónomas (en su ámbito y en el de las Administraciones locales) son los llamados legalmente a establecer la existencia de un sistema de directivos públicos” y añade (pág. 129) “que únicamente existen dos titulares de la potestad de regulación: el gobierno del Estado y los consejos de gobierno de las comunidades autónomas (...) y teniendo en cuenta el principio de autonomía de organización y funcionamiento que trata de establecer el art. 3 del EBEP como límite a la regulación local podría articularse el triple nivel de decisión en el establecimiento siempre que la normativa autonómica así lo establezca”.

D’ANJOU ANDRÉS, G. y D’ANJOU GONZÁLEZ, J., *Personal de las Entidades Locales. Su régimen jurídico y gestión en el Estatuto Básico del Empleado Público*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid (2009), también postulan que el EBEP no es directamente aplicable hasta que no se desarrolle legal o reglamentariamente el régimen jurídico del personal directivo profesional, pues entienden que se trata de materia expresamente reservada por el mismo al Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y, por tanto, los municipios no incluidos en el Título X de la LBRL únicamente tienen la posibilidad abierta por el art. 176.3 del TR-86.

¹³ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

De acuerdo con los arts. 20 y 32 de la LBRL, sin menoscabo de los órganos necesarios¹⁴, las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local podrán establecer una organización municipal y provincial complementaria de la prevista en la LBRL.

El ROF¹⁵, en sus arts. 35.2 y 55.2, establece los órganos necesarios del Ayuntamiento y de la Diputación Provincial¹⁶. En su art. 119, se relacionan como órganos complementarios de las entidades locales territoriales: los concejales y diputados delegados, las comisiones informativas, la Comisión especial de cuentas, los Consejos sectoriales y los órganos desconcentrados y descentralizados para la gestión de servicios.

No obstante, el art. 132 de este reglamento permite que el Pleno establezca órganos desconcentrados, distintos de los enumerados anteriormente, y el establecimiento de entes descentralizados con personalidad jurídica propia, cuando así lo aconsejen la necesidad de una mayor eficacia en la gestión, la complejidad de la misma, la agilización de los procedimientos, la expectativa de aumentar o mejorar la financiación o la conveniencia de obtener un mayor grado de participación ciudadana en la actividad de prestación de los servicios.

En lo que respecta a Andalucía, el art. 90 del EAA¹⁷ proclama que la organización territorial de esta comunidad autónoma se regirá, entre otros, por el principio de autonomía, que reconoce plenamente para el municipio en el art. 91.

¹⁴ Para el Ayuntamiento, Alcalde, Tenientes de Alcalde, Pleno, Junta de Gobierno Local y órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno (en sus respectivos casos), así como Comisión Especial de Cuentas; y para la Diputación, el Presidente, los Vicepresidentes, la Junta de Gobierno y el Pleno, órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Presidente, la Junta de Gobierno y los Diputados que ostenten delegaciones, siempre que la respectiva legislación autonómica no prevea una forma organizativa distinta en este ámbito y sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno.

¹⁵ Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, Régimen de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

¹⁶ En el Ayuntamiento, el Alcalde, los Tenientes de Alcalde, el Pleno y la Comisión de Gobierno (Junta de Gobierno Local), si procede; y en la Diputación, el Presidente, los Vicepresidentes, el Pleno y la Comisión de Gobierno (Junta de Gobierno Local).

¹⁷ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Al efecto, el art. 4.2 de la LAULA¹⁸ reconoce que la autonomía local comprende, en todo caso y entre otros, la organización y gestión de sus propios órganos de gobierno y administración, y añade, en su apartado cuarto, que los municipios y provincias gozan de plena personalidad jurídica para el ejercicio de su autonomía. Asimismo, en relación con la potestad de autoorganización, el art. 5 de esta Ley preceptúa que las entidades locales definen por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pueden dotarse, con objeto de poder adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, los municipios y provincias habrán de contar con los órganos necesarios, previstos en la legislación básica sobre régimen local, para su gobierno y administración. El resto de los órganos complementarios se ajustará a lo que respectivamente dispongan los estatutos de cada entidad local¹⁹.

Las potestades reglamentaria y de autoorganización a los municipios, las provincias y las islas, en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias, están reconocidas legalmente en el art. 4.1 de la LBRL.

Sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre²⁰, se pronuncia en el siguiente sentido (FJ 6º):

a) En lo concerniente a la organización municipal, *“el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (art. 149.1.18.ª de la Constitución), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su art. 140.”*

b) El art. 20 de la LBRL establece en su apartado primero, *“los órganos municipales de carácter necesario, reconociendo en el párrafo c) de este mismo*

¹⁸ Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

¹⁹ En relación con la Comunidad Autónoma de Cataluña, véase GONZÁLEZ BALLESTEROS, J., “La creación de puestos de trabajo reservados a personal directivo en los municipios catalanes de régimen común a la luz del Estatuto Básico del Empleado Público”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 21, Ed. La Ley, Madrid (2007), págs. 3416 y ss.

²⁰ Aranzadi (Ar.) 1989\214.

apartado la potestad de autoorganización complementaria que corresponde a los propios municipios”.

c) La LBRL continúa, en cuanto Ley básica del Estado, constituyendo un límite (no el único) a la Reglamentación organizativa de los Municipios. Sin perjuicio de lo anterior, el apartado segundo del citado precepto reconoce formalmente la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas para que éstas puedan establecer una organización municipal complementaria. En consecuencia, *“se reconoce la potestad legislativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas y se admite, al propio tiempo, la existencia de un ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal, ámbito éste que no podrá ser desconocido o invadido por las normas que, en materia de organización municipal complementaria, dicten las Comunidades Autónomas.”*

Además, el EBEP, en su art. 3, en relación con el régimen normativo de los funcionarios locales de las Entidades Locales, proclama expresamente el respeto a la autonomía local²¹.

Por consiguiente, concluimos que las entidades locales de régimen común ostentan competencia suficiente (autoorganizativa y reglamentaria) para crear órganos complementarios a los establecidos, con carácter necesario, en la normativa estatal y autonómica (fundamentalmente, en la LBRL, TR-86, ROF y LRJAP). Así pues, a nuestro juicio, es posible crear en la organización de la respectiva Administración Local de régimen común, motivadamente y mediante el procedimiento administrativo correspondiente, órganos directivos y regular su régimen jurídico (procedimiento de designación, derechos, deberes, etc.) con respeto a lo dispuesto en el art. 13 del EBEP y demás normativa aplicable²².

²¹ ITURRIAGA URBISTONDO, F. J., *op. cit.*, págs. 3433 y ss., defiende que *“nada impediría, a nuestro juicio, que fuera la propia Entidad Local (en el ejercicio de la autonomía local), la que, ejerciendo sus potestades de autoorganización, apruebe un Reglamento Municipal que desarrolle las previsiones del art. 13 del EBEP”*.

MOREU CARBONELL, E., en *El personal directivo en las Administraciones Públicas*, VV.AA., Ed. Thomson Reuters, Pamplona (2011), pág. 178, critica que el EBEP haya excluido a los órganos de gobiernos locales, *“olvido inexplicable si asumimos que el fundamento de la remisión que hace el art. 13 del EBEP se encuentra en las potestades de autoorganización administrativa que, desde luego, también tienen los entes locales (art. 4 LBRL)”*.

²² PALOMAR OLMEDA, A., *op. cit.*, pág. 153, en relación con el personal directivo en las Administraciones locales que no tengan la condición de grandes ciudades, concluye que *“la norma estatutaria de las comunidades autónomas sea la que fije el régimen jurídico de este personal directivo conforme a los principios y determinaciones que se contienen, por un lado, en el propio art. 13 (...), y,*

VI. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS EN LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS

Argumentada la posibilidad -dada la potestad de autoorganización reconocida legalmente- de crear otros órganos (en este caso, directivos) distintos a los necesarios y complementarios relacionados en la normativa de régimen local, defendemos –con el fin de lograr el máximo contenido en la labor de estos órganos y de obtener una mayor eficacia en el funcionamiento diario de la Administración- la pertinencia de delegar por parte de la Alcaldía o Presidencia (sin menoscabo de la que pudiera efectuar, en su caso, el Pleno de la Corporación) el ejercicio de diversas competencias así como la delegación de firma para determinados actos administrativos en estos órganos directivos²³.

El art. 13 (en relación con el art. 14, que regula la avocación) de la LRJAP, regula el régimen de la delegación del ejercicio de competencias y dispone que los órganos de las diferentes Administraciones públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos de la misma Administración, aun

por otro, al respeto a la autonomía local que consagra el art. 3 del EBEP y que funciona como cláusula de cierre aplicativa para la fijación de las condiciones de aplicación del régimen del empleo público al ámbito local”.

MAESO SECO, L. F., en VV.AA., *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid (2010), pág. 35 señala que el principio de autoorganización constituye la esencia misma del principio de autonomía y, al haber sido configurado el directivo público –al menos formalmente- como una clase de personal al servicio de la Administración (aunque no de empleado público), cabe interpretar que la ordenación de su régimen jurídico se convierte en una cuestión fundamentalmente de organización y, además, el art. 13 del EBEP no impone sino que consiente a los Gobiernos (estatal y autonómicos) establecer el régimen jurídico del personal directivo profesional, dado que, además de ser aquella una “*norma de mínimos*”, esta previsión opera sobre una materia íntimamente conectada a los aspectos objetivos de la función pública y, por consiguiente, a la potestad de autoorganización-autonomía de cada una de nuestras Administraciones.

Explica este mismo autor (pág. 99) que el establecimiento del régimen jurídico del personal directivo por parte de las administraciones públicas conforme a la norma estatutaria constituye una mera posibilidad y no un imperativo legal y deduce que cada Administración Pública será la que, habiendo examinado sus singularidades y necesidades gerenciales, deba adoptar la decisión primera de articular, o no, el régimen jurídico de su personal directivo profesional.

MAESO SECO, L. F., en *El personal directivo público en España...*, op. cit., págs. 362 y ss., tras apuntar -con motivo de que la normativa básica de régimen local no reconoce, ni formal ni explícitamente, su existencia en la administración local de régimen común- que “*hablar en este concreto subnivel de la Administración Local de “modelo” directivo, e incluso de directivos públicos stricto sensu, resulta, cuando menos, atrevido*”, arguye que “*habrá de convenir que su determinación y su cabal averiguación sólo son posibles aceptando que la cualidad de personal directivo la otorga, en estas Corporaciones, no la nomenclatura formal del órgano sino la función*”.

²³ En opinión de JIMÉNEZ ASENSIO, R., op. cit., pág. 58, las diputaciones provinciales no tienen ninguna singularidad en relación la estructura directiva ni con el sistema de delegaciones, que sólo puede proyectarse sobre los cargos electos de la respectiva institución.

cuando no sean jerárquicamente dependientes, o de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquéllas.

La LBRL, en sus arts. 21 y 34, relaciona las competencias de la Alcaldía y la Presidencia y, en sus respectivos apartados tercero y segundo, permite delegar el ejercicio de sus atribuciones, salvo las que expresamente relaciona.

Este régimen se complementa con lo dispuesto, respecto a atribuciones de la Alcaldía, Presidencia y su delegación, en los arts. 41 y 43 así como en los arts. 61 y 63 y ss. del ROF, a lo que se suma lo dispuesto en sus arts. 114 y ss., dedicados al régimen general de delegaciones entre órganos necesarios.

Por consiguiente, si aceptamos la posibilidad de crear -con fundamento en las potestades de autoorganización y reglamentaria- otros órganos distintos a los necesarios y complementarios establecidos por la normativa estatal y autonómica, nada impide que se delegue el ejercicio de competencias, en aras de una mayor eficacia y eficiencia de la actividad administrativa, a estos nuevos órganos, siempre con respeto a las limitaciones establecidas legalmente.

De todo ello, podemos deducir las siguientes notas, aplicables al caso que nos ocupa, respecto a la delegación del ejercicio de competencias:

- a) Las delegaciones serán realizadas mediante decreto del Alcalde o Presidente, que contendrá el ámbito de los asuntos a que se refiere la delegación, las facultades que se deleguen, así como las condiciones específicas del ejercicio de las mismas, en la medida en que se concreten o aparten del régimen general previsto en este reglamento. Requerirá, para ser eficaz, su aceptación por parte del delegado (aunque se entenderá aceptada tácitamente si en el término de tres días hábiles contados desde la notificación del acuerdo el miembro u órgano destinatario de la delegación no hace manifestación expresa ante el órgano delegante de que no acepta la delegación). Se dará cuenta al Pleno en la primera sesión que éste celebre con posterioridad.
- b) La delegación de atribuciones del Alcalde o Presidente surtirá efecto desde el día siguiente al de la fecha del decreto, salvo que en ella se disponga otra cosa, sin perjuicio de su preceptiva publicación (de la delegación o de la revocación) en el Boletín Oficial de la Provincia. Se entenderá por tiempo indefinido (salvo

que se disponga o deduzca otra su temporalidad) y será revocable en cualquier momento.

c) Las delegaciones genéricas se referirán a una o varias áreas o materias determinadas, y podrán abarcar tanto la facultad de dirigir los servicios correspondientes como la de gestionarlos en general, incluida la facultad de resolver mediante actos administrativos que afecten a terceros. Asimismo, podrán efectuarse delegaciones especiales para la dirección y gestión de asuntos determinados incluidos en las citadas áreas, que podrán ser de dos tipos:

- Relativas a un proyecto o asunto determinado. En este caso la eficacia de la delegación, que podrán contener todas las facultades delegables del Presidente, incluida la de emitir actos que afecten a terceros, se limitará al tiempo de gestión o ejecución del proyecto.
- Relativas a un determinado servicio. En este caso la delegación comprenderá la dirección interna y la gestión de los servicios correspondientes pero no podrá incluir la facultad de resolver mediante actos administrativos que afecten a terceros.

d) En ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a:

- La adopción de disposiciones de carácter general.
- La resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso.
- Las materias en que así se determine por norma con rango de Ley.

e) Las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante.

f) Si no se dispone otra cosa, el órgano delegante conservará, en relación con la competencia delegada, las facultades de recibir información detallada de la gestión de la competencia delegada y de los actos o disposiciones emanados en virtud de la delegación, así como la de ser informado previamente a la adopción de decisiones de trascendencia.

En aras de esta mayor eficacia administrativa, a nuestro juicio, debe recurrirse además a la delegación de firma en los órganos directivos, pues consideramos (toda vez

que el art. 16 de la LRJAP permite a los titulares de los órganos administrativos, en materia de su propia competencia, delegar la firma de sus resoluciones y actos administrativos a los titulares de los órganos o unidades administrativas que de ellos dependan, dentro de los límites señalados en el artículo 13 de la LRJAP), por similares razones a las ya expuestas, que es aplicable el régimen regulado legalmente, que contiene las siguientes notas principales:

- a) La delegación de firma no alterará la competencia del órgano delegante y para su validez no será necesaria su publicación.
- b) En las resoluciones y actos que se firmen por delegación se hará constar la autoridad de procedencia.
- c) No cabrá la delegación de firma en las resoluciones de carácter sancionador.

Por consiguiente, atendiendo al régimen expuesto, en nuestra opinión, puede atribuirse, entre las funciones de los órganos directivos, la delegación genérica del ejercicio de determinadas competencias de las correspondientes áreas por parte de la Alcaldía o Presidencia (con la facultad de dictar actos administrativos que afecten a terceros) y la delegación de firma de determinados actos administrativos, con el fin de descongestionar el quehacer diario de la Alcaldía o Presidencia y demás miembros de la Corporación, para llenar de contenido la labor de estos órganos directivos (sin perjuicio de las delegaciones que realizara el Pleno de la Corporación) y alcanzar un mayor nivel de eficacia en el funcionamiento de la Administración.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERMEJO VERA, J.; MOREU CARBONELL, E.; BERMEJO LATRE, J. L., ESCARTÍN ESCUDÉ, V.; BERNAL BLAY, M. A. y GUERRERO MANSO, M. C., *El personal directivo de las Administraciones Públicas*, Ed. Thomson Reuters, Pamplona (2011)
- D'ANJOU ANDRÉS, G. y D'ANJOU GONZÁLEZ, J., *Personal de las Entidades Locales. Su régimen jurídico y gestión en el Estatuto Básico del Empleado Público*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid (2009)
- GONZÁLEZ BALLESTEROS, J., “La creación de puestos de trabajo reservados a personal directivo en los municipios catalanes de régimen común a la luz del Estatuto Básico del Empleado Público”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 21, Ed. La Ley, Madrid (2007)
- ITURRIAGA URBISTONDO, F. J., “El personal directivo en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Especial referencia a la Administración Local”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 21, Ed. La Ley, Madrid (2007)
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., en *El personal directivo en la Administración local*, Ed. Diputación de Barcelona, Barcelona (2009)
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.; VILLORIA MENDIETA, M. y PALOMAR OLMEDA, A., *La dirección pública profesional en España*, Ed. Marcial Pons, Madrid (2009)
- MAESO SECO, L. F., *El personal directivo público en España (su régimen jurídico antes y después del EBEP)*, Ed. La Ley, Madrid (2011)
- MENÉNDEZ ALONSO, J. M., “¿Es alto cargo el personal directivo municipal?”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 2, Ed. La Ley, Madrid (2010)
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. y MAESO SECO, L. F. (Coord.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid (2010)
- SERRANO PASCUAL, A., *El personal de confianza política en las entidades locales. La libre designación, el personal eventual y los directivos*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid (2010)