



## **ACTA DE LA SESIÓN ORDINARIA CELEBRADA POR LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL EL DÍA 22 DE ENERO DE 2018**

-----

**Sres. asistentes:**

**Alcalde:**

Excmo. Sr. D. Antonio Moreno Ferrer

**Tenientes de alcalde:**

Ilmo. Sr. D. Marcelino Méndez-Trelles Ramos

Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> Cynthia García Perea

Ilmo. Sr. D. Alejandro David Vilches Fernández

Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> Zoila Martín Núñez

Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> María José Roberto Serrano

Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> Ana María Campos García

**Concejal-secretario:**

Ilmo. Sr. D. Juan Carlos Márquez Pérez

**Concejales no integrantes autorizados:**

D. José A. Moreno Ocón

**Interventor general:**

D. Juan Pablo Ramos Ortega

**Jefe de servicio de la Tenencia de Alcaldía de Torre del Mar en funciones de asesor jurídico (Decreto 5360/17 de 14 de agosto):**

D. Enrique Ladera Rodríguez

En la Casa Consistorial sita en Plaza de las Carmelitas número doce de esta ciudad de Vélez Málaga, siendo las nueve horas y veinte minutos del día veintidós de enero de dos mil dieciocho se reúne la Junta de Gobierno Local con asistencia de los señores arriba expresados, actuando como concejal-secretario el Ilmo. Sr. D. Juan Carlos Márquez Pérez en virtud del Decreto de Alcaldía nº 4953/2015, de 16 de junio, al objeto de celebrar la sesión convocada por Decreto de Alcaldía nº 133/2018, de diecisiete de enero, y existiendo cuórum para la válida celebración de la sesión.

Preside la sesión, que se celebra con carácter ordinario y en primera convocatoria el alcalde, Excmo. Sr. D. Antonio Moreno Ferrer.

Fue excusada la ausencia del Ilmo. Sr. D. Jesús Carlos Pérez Atencia, por enfermedad.

No asisten a la sesión los concejales no integrantes autorizados D. Sergio Hijano López, D.<sup>a</sup> María Santana Delgado, D. Juan Carlos Ruiz Pretel.

### **ORDEN DEL DÍA**

1.- SECRETARÍA GENERAL.- APROBACIÓN DE ACTAS DE LAS SESIONES: ORDINARIA DE 2 DE ENERO, EXTRAORDINARIA Y URGENTE DE 11 DE ENERO Y ORDINARIA DE 15 DE ENERO, TODAS ELLAS DEL PRESENTE AÑO.

2.- SECRETARÍA GENERAL.- DACIÓN DE CUENTA DE RESOLUCIONES DICTADAS POR DELEGACIÓN DE ESTA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL EN VIRTUD DE ACUERDOS ADOPTADOS EN SESIONES DE 22.6.2015 Y 12.9.2016.



3.- URBANISMO.- DACIÓN DE CUENTA DE SENTENCIAS Y RESOLUCIONES JUDICIALES.

4.- ASUNTOS URGENTES.

5.- ESCRITOS Y COMUNICACIONES DE INTERÉS.

#### DESARROLLO DE LA SESIÓN

**1.- SECRETARÍA GENERAL.- APROBACIÓN DE ACTAS DE LAS SESIONES: ORDINARIA DE 2 DE ENERO, EXTRAORDINARIA Y URGENTE DE 11 DE ENERO Y ORDINARIA DE 15 DE ENERO, TODAS ELLAS DEL PRESENTE AÑO.**- El concejal-secretario pregunta a los asistentes si tienen alguna objeción que hacer a las actas de las sesiones presentadas para su aprobación, del presente año y mes enero: ordinarias de 2 y 15 y extraordinaria y urgente del día 11, manifestando el Sr. Moreno Ocón que no aparecía entre los asistentes a las sesiones celebradas los días 2 y 11 de enero, cuando en realidad sí había asistido a ambas.

Tras lo cual quedan aprobadas las actas indicadas, con la corrección en las actas de las sesiones ordinarias de 2 de enero y extraordinaria y urgente de 11 de enero, en el sentido de incluir entre los asistentes al concejal no integrante autorizado, D. José A. Moreno Ocón.

**2.- SECRETARÍA GENERAL.- DACIÓN DE CUENTA DE RESOLUCIONES DICTADAS POR DELEGACIÓN DE ESTA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL EN VIRTUD DE ACUERDOS ADOPTADOS EN SESIONES DE 22.6.2015 Y 12.9.2016.**- La Junta de Gobierno Local queda enterada de las resoluciones dictadas por los distintos Delegados y por el Excmo. Sr. alcalde, en virtud de delegaciones de la misma, que a continuación se indican:

.- Correspondientes a 2017, registradas entre los días 1 y 17 de enero de 2018, ambos inclusive, con números de orden comprendidos entre el 8361 y el 8477.

.- Correspondientes a 2018, registradas entre los días 11 y 17 de enero de 2018, ambos inclusive, con números de orden comprendidos entre el 34 y el 135.

Todo ello, según relaciones que obran en el expediente, debidamente diligenciadas por el Ilmo. Sr. concejal-secretario de esta Junta de Gobierno Local.

**3.- URBANISMO.- DACIÓN DE CUENTA DE SENTENCIAS Y RESOLUCIONES JUDICIALES.**- La Junta de Gobierno Local queda enterada de las siguientes, de las que se dará traslado al Área de Asesoría Jurídica:

a.- Sentencia n.º 392/2017 de 11 de diciembre, del Juzgado de lo Contencioso-



Administrativo n.º 1 de Málaga, por la que se desestima el recurso, procedimiento abreviado n.º 148/16, interpuesto XXXXXXXX contra decreto de 2.2.2016 que desestima recurso de reposición interpuesto frente a resolución denegatoria de la suspensión de la ejecución subsidiaria con demolición establecida en decreto de 17.11.15. Debiendo mantener la resolución recurrida su contenido y eficacia y sin imposición de costas.

**b.- Sentencia n.º 1509/17** de 27 de julio, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga, estimando el recurso de apelación interpuesto por XXXXXXXX, y revocando la sentencia n.º 431/2014, de 22 de diciembre, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 4 de Málaga al procedimiento ordinario n.º 864/2011, con retroacción de actuaciones al momento anterior a su dictado a fin de que sea emplazada de comparecencia en autos la Junta de Andalucía. El acto impugnado es la desestimación presunta de recurso de reposición presentado contra la resolución del alcalde n.º 212/2011, en el marco de los expedientes de licencias de obras n.º 22/09-M (Estación Base de Telefonía Móvil en Camping Valleniza) y 47/10-M (Estación Base de Telefonía Móvil en Avda. Andalucía n.º 89, Caleta de Vélez). Sin imposición del pago de las costas procesales.

**4.- ASUNTOS URGENTES.-** Por el Excmo. Sr. alcalde se justifica la urgencia de los asuntos que a continuación se indican, habida cuenta de que el principal objetivo de ambas propuestas es dar agilidad a las distintas áreas municipales.

Por otra parte, tanto el jefe de Servicio de la Tenencia de Alcaldía de Torre del Mar, en funciones de Asesor Jurídico, como el Sr. Interventor General hacen constar que desconocen las propuestas incluidas en este punto, por lo que no pueden informar al respecto en la presente sesión.

**A) PRESIDENCIA.- PROPUESTA DE LA ALCALDÍA-PRESIDENCIA SOBRE DEROGACIÓN DE DIVERSOS PRECEPTOS CONTENIDOS EN EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN INTERNO Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE VÉLEZ-MÁLAGA.-** Especial y previa declaración de urgencia acordada por unanimidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 del R.D.L. 781/86, de 18 de Abril, y en el art. 83 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, lo que supone el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros que compone la Junta de Gobierno Local.

Vista la propuesta indicada de fecha 22 de enero de 2018, del siguiente contenido:

“Con fecha 25 de enero de 2012 el Pleno del Parlamento de Andalucía, en sesión extraordinaria, acordó la inclusión del municipio de Vélez-Málaga en el régimen de organización de Municipio de Gran Población, establecido en el Título X de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL, en adelante).

Como consecuencia de lo anterior, con fecha 24 de febrero de 2012, se acuerda en



## Ayuntamiento de Vélez-Málaga

### Área de Secretaría General

sesión plenaria del Excmo Ayuntamiento de Vélez-Málaga la plena aplicación del régimen de gran población previsto en el citado Título X de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local así como en la Ley 2/2008, de 10 de diciembre, que regula el acceso de los municipios andaluces al régimen de gran población.

Todo ello tiene especial incidencia en el Reglamento de Organización Interno y Estructura Administrativa del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, aprobado definitivamente en sesión plenaria de fecha 5 de mayo de 2008 y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga n.º 100 de fecha 26 de mayo de 2008.

Tras diversas modificaciones del reglamento de referencia, ninguna de ellas incide en la inaplicabilidad de diversos artículos como consecuencia del principio de jerarquía normativa consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española; y ello en el sentido de que las normas jurídicas se ordenan jerárquicamente, de forma tal que las de inferior rango no pueden contravenir a las superiores, so riesgo de nulidad.

En este sentido, el artículo 124.4 k)LRBRL otorga al Alcalde la competencia para establecer la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva; competencia que atribuye el Reglamento de Organización Interno y Estructura Administrativa del Ayuntamiento de Vélez-Málaga al Pleno en su artículo 6.

Así pues, siendo el Reglamento de Organización Interno y Estructura Administrativa del Ayuntamiento de Vélez-Málaga una norma de rango inferior a la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y siendo los artículos 4 y 6 contrarios a esta.

Por motivos de seguridad jurídica y en aras a una correcta aplicación de la normativa municipal en materia de organización interna y estructura administrativa, PROPONGO a la Junta de Gobierno elevar, para que por el Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Vélez-Málaga SE ACUERDE:

ÚNICO.- Derogar expresamente los artículos 4 y 6 y el Anexo I del Reglamento de Organización Interno y Estructura Administrativa del Ayuntamiento de Vélez-Málaga”.

**Visto el informe emitido por el Director General con fecha 22 de enero de 2018, indicando lo siguiente:**

“En cumplimiento de lo interesado por la Alcaldía se emite el presente informe sobre la propuesta de la Alcaldía, de esta misma fecha, a la Junta de Gobierno Local sobre derogación de los artículos 4 y 6 y el Anexo I del Reglamento de Organización Interno y Estructura Administrativa del Ayuntamiento de Vélez-Málaga para, en su caso, elevarla como propuesta de acuerdo al Pleno del Ayuntamiento. Con el presente informe también se da cumplimiento a la exigencia del art. 172.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

### **I.- NORMAS JURÍDICAS DE APLICACIÓN.**



## Ayuntamiento de Vélez-Málaga

### Área de Secretaría General

La normativa legal en materia de organización que afecta a los Municipios en general, y en concreto a los acogidos al régimen de gran población es la siguiente:

- Constitución Española de 1978 (CE): artículo 140.
- Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 (CEAL): artículos 2, 3 y 6.
- Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL): artículos 14, 19, y Título X (específicamente los capítulos II y III).
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (LOEAA): artículo 91.
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía: artículos 4 y 5.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: artículo 5.

## II.- ANÁLISIS JURÍDICO GENERAL

### II.1 SOBRE LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN EN LOS MUNICIPIOS.

La autonomía local se manifiesta con fuerza en la potestad de autoorganización, y tiene una fortísima raigambre en todos cuerpos legislativos:

- Artículo 140 de la CE.
- Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985.
- Artículo 91 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- Preámbulo II y artículos 1 y 4 de la LBRL.
- Expositivo VII y artículos 4 y 5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

La potestad de autoorganización es aquella que permite a cada Administración pública estructurar sus propios medios y servicios del modo que más conveniente resulte para el mejor ejercicio de sus competencias y la más adecuada satisfacción de sus fines. Cada Administración tiene que decidir cómo articula los servicios públicos de su competencia.

Los contenidos de la potestad de autoorganización están sometidos a su concreción mediante disposiciones legales.

De acuerdo con lo que establece el artículo 5.2 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP):

*“2. Corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su respectivo ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización.”*

La regulación del ejercicio de la potestad de autoorganización de los Municipios,



con carácter general, responde a dos modelos:

- a) El modelo de los Municipios de régimen común.
- b) El modelo de los Municipios de régimen de gran población.

Nos centraremos en las peculiaridades del modelo b) dado que el modelo a) es general y supletorio para el b) y es éste el que afecta al tema que interesa aquí.

Fue la modificación operada en la LBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (LMMGL) la que introdujo el régimen de los Municipios de gran población en su título X, lo cual supone un nuevo paso en el proceso de parlamentarización de los gobiernos locales, iniciado antes con la regulación de la moción de censura, la introducción de la cuestión de confianza y las modificaciones legales fruto del “Pacto Local” introducidas en el año 1.999.

La propia exposición de motivos de la LMMGL pone de manifiesto sus intenciones: *“Con este conjunto de medidas se viene a configurar al Pleno como un verdadero órgano de debate de las grandes políticas locales que afectan al municipio y de adopción de las decisiones estratégicas.*

*Por lo que se refiere al Alcalde, constituye el principal órgano de dirección de la política, el gobierno y la administración municipal, ostentando, junto a las funciones simbólicas, tales como la máxima representación del municipio, aquellas atribuciones ejecutivas necesarias para el desarrollo de tal función.”*

Así, el Pleno se configura como una especie de asamblea parlamentaria municipal, que podrá funcionar en Pleno -en sentido estricto- o en comisiones, estando encargada del ejercicio de funciones de impulso, de dirección política estratégica y de control, resultando despojada, en cambio, de aquellas otras de carácter administrativo o ejecutivo. Las funciones ejecutivas quedan en manos, justamente, de los órganos ejecutivos del municipio, esto es, del Alcalde y de la reforzada Junta de Gobierno Local. Como contrapartida, el Alcalde “es responsable de su gestión ante el Pleno” (artículo 124.2 de la LBRL).

En palabras del Catedrático Rafael Jiménez Asensio<sup>1</sup>:

*“La reforma de 2003 del Gobierno Local se plantea como una profundización de la acaecida en 1999, y pretende satisfacer, según expresa la Exposición de Motivos de la Ley, dos objetivos o metas. A saber:*

- a) *“Atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente”.*
- b) *“Responder a la exigencia de un debate político abierto y creativo sobre las principales políticas de la ciudad, así como profundizar en el control de la acción de un ejecutivo reforzado, lo que implica que el Pleno desarrolle sus potencialidades deliberantes y fiscalizadoras”.*

...

*“En síntesis, la reforma institucional de 2003 supone la implantación de la forma parlamentaria de gobierno en los “municipios de gran población” y es un paso adelante*

1 Jiménez Asensio, Rafael, “POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN EN LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL (Un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los “municipios de gran población”)” Artículo publicado en el Anuario de Gobierno Local de 2003, Marcial Pons, Madrid, 2004. Rafael Jiménez Asensio es Profesor Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de ESADE. Universidad Ramon Llull.



*en la inserción en el ámbito local del principio de separación de poderes, en su versión de equilibrio o balance de poderes (checks and balances), pero aún así tal reforma contiene en su interior notables incongruencias que arrastran tras de sí una escasa reflexión sobre el modelo a implantar y, sobre todo, alguna herencia o residuo de la tradición corporativa que sigue pesando como una losa en el diseño institucional definitivo.”*

...

*“En este diseño institucional se advierte, sin duda, una influencia directa del modelo diseñado por el legislador en la Ley del Gobierno (Ley 50/1997), y se puede afirmar que aquí el legislador no ha sido precisamente demasiado ingenioso, pues se denota un cierto mimetismo del esquema previsto para la estructura gubernamental, tanto en lo que concierne al Presidente del Gobierno como al Gobierno como órgano colegiado. Al fin y a la postre, como venimos indicando, el resultado pretendido no ha sido otro que homologar, mutatis mutandis, la estructura de gobierno local de estos “municipios de gran población” a la existente en el gobierno central o en los gobiernos autonómicos. ”*

Debemos concluir indicando que la diferencia fundamental entre el municipio de régimen común y el de gran población estriba en el papel que la ley ha reservado al Pleno, al Alcalde y a la Junta de Gobierno Local. Al Pleno se le atribuyen fundamentalmente labores de control y fiscalización y de aprobación de normativas que podríamos denominar como de regulación de carácter superior. Al Alcalde y a la Junta de Gobierno Local se le asignan fundamentalmente las funciones de gobierno.

Todo esto significa, desde la perspectiva de la potestad de autoorganización, que el ejercicio de la misma dentro del Municipio estará distribuida entre el Pleno, el Alcalde y la Junta de Gobierno Local en función de las concretas competencias o atribuciones que a cada uno de ellos les asigna la Ley.

Para evitar una excesiva extensión en el presente informe, obviaremos el análisis acerca de si está más limitado legalmente el régimen organizativo de los municipios de gran población que el de los de régimen común, pero dejaremos constancia del debate y de las reflexiones al respecto que figuran en el artículo “Órganos superiores y directivos y la organización del Ayuntamiento de Madrid” de Cayetano Prieto Romero, Director General de Organización y Régimen Jurídico<sup>2</sup> :

*“Del examen detenido del contenido de la LRBRL se observa que en ella no establece ninguna norma respecto de la organización ejecutiva de los municipios del régimen común, en cambio, si contiene un conjunto importante de reglas respecto de la organización administrativa de los municipios de gran población. Es decir, un municipio pequeño o mediano puede organizarse como quiera al amparo de su potestad de autoorganización, en cambio los municipios de gran población tienen menos libertad a la hora de decidir sobre esto porque la LRBRL establece un modelo organizativo casi completo. Parece que hay por tanto un exceso de regulación.*

*El Título X de la LRBRL establece para los municipios de gran población un modelo de organización que se concreta en la necesidad de establecer grandes áreas de gobierno y la introducción en éstas de un nivel directivo. Sin embargo, en coherencia con el principio de autonomía local, consideramos que este modelo no puede entenderse*

<sup>2</sup> [www.madrid.mobi/UnidadWeb/contenidos/Colecciones/GobiernoAdministracion/EstudiosGobYAdon/ficheros/OrganosSupYdirectivos.pdf](http://www.madrid.mobi/UnidadWeb/contenidos/Colecciones/GobiernoAdministracion/EstudiosGobYAdon/ficheros/OrganosSupYdirectivos.pdf)



*como de aplicación obligatoria. Es decir, en el marco de las disposiciones organizativas contenidas en ese Título cada municipio puede optar por aplicar esa forma de organización, creando dichos órganos y delegando en los mismos determinadas competencias, o bien, puede optar por no aplicarlo, manteniendo su modelo tradicional de organización administrativa sin nivel directivo, o con el nivel directivo eventual que permite tanto la LBRL como el TRRL.”*

En nota al pie puntualiza: “ *Cierto es como se verá más adelante que determinadas normas organizativas contenidas en el Título X de la LBRL son imperativas, no obstante, el esquema organizativo previsto en el artículo 123.1.c) es facultativo. ”*

Así pues, es opinión generalizada en la doctrina que la Ley de Modernización y Mejora del Gobierno Local trata de trasladar el modelo de organización existente en el Estado y en las Comunidades Autónomas a los municipios de gran población. Así, cuando dicha ley se refiere a las grandes áreas de gobierno, y a la organización de éstas en órganos directivos, está queriéndose referir a esa forma de organización, aunque lo hace de forma un tanto genérica a fin de no invadir las competencias de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas o incluso la potestad de autoorganización de las entidades locales.

## II.2 SOBRE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES COMPETENTES PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN.

La LBRL establece en sus artículos 123, 124 y 127 las atribuciones o funciones del Pleno, el Alcalde y la Junta de Gobierno Local.

Por motivos de extensión nos centraremos en el análisis interpretativo de las normas que más directamente afectan al presente informe y que son:

- El apartado del art. 123 que hace referencia a la atribución al pleno de los reglamentos de naturaleza orgánica y, específicamente, lo que significa “*La determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, entendiendo por tales las grandes áreas de gobierno, los coordinadores generales, dependientes directamente de los miembros de la Junta de Gobierno Local, con funciones de coordinación de las distintas Direcciones Generales u órganos similares integradas en la misma área de gobierno, y de la gestión de los servicios comunes de éstas u otras funciones análogas y las Direcciones Generales u órganos similares que culminen la organización administrativa, sin perjuicio de las atribuciones del Alcalde para determinar el número de cada uno de tales órganos y establecer niveles complementarios inferiores”.*

- El apartado del artículo 124 que atribuye al Alcalde, entre otras, la siguiente función:

“*k) Establecer la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Pleno en materia de organización municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo c) del apartado 1 del artículo 123.”*

Partimos de que la literalidad de los textos legales transcritos parece



contradictoria, por lo que hay que ir a una interpretación integradora del conjunto de los intereses afectados.

Sobre este punto es especialmente clarificadora la interpretación aportada por la “Mesa de debate de los directivos esenciales de la organización municipal” convocada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en el año 2.004, de la que transcribimos lo esencial para el asunto que nos ocupa:

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

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

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

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

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

*En esta cuestión hemos llegado a la conclusión de que la competencia para concretar las áreas de gobierno o concejalías que van a existir en cada caso es una facultad del Alcalde, pues a éste corresponde, “dirigir la política, el Gobierno y la Administración municipal” -artículo 124.4.a)- y “determinar el número de cada uno de tales órganos y establecer niveles complementarios inferiores” -artículo*



*123.1.c-, competencia que desde nuestro punto de vista conllevan la decisión de determinar las áreas o concejalías necesarias para la ejecución del programa de gobierno del Alcalde. De este modo, la facultad del Pleno para determinar las grandes áreas de gobierno queda referida, como hemos expresado antes, a la regulación general de las áreas de gobierno, a la definición de una estructura común, de la misma forma que la LOFAGE hace respecto de la regulación de la Administración General del Estado y en concreto de los Ministerios como órganos esenciales de la estructura de dicha Administración.*”

En apoyo de la interpretación expuesta, que esta Dirección General comparte en lo esencial, debemos traer a colación el artículo 124.5 que permite al Alcalde delegar sus funciones o competencias en los términos allí establecidos, no pudiendo modificar el Pleno dicha atribución, lo que podría resultar contradictorio con que el Pleno fijara el número, denominación y contenido de las Concejalías Delegadas.

En conclusión:

a) Corresponde al Pleno establecer la tipología de las grandes áreas de gobierno sin concretar sus contenidos ni su número, y obrar del mismo modo sobre los tipos de personal directivo. Además, deberá decidir acerca de las distintas alternativas organizativas que se recogen en el Capítulo III del Título X a los efectos de adecuar la administración municipal a ellas. Sirvan de ejemplos la habilitación al Pleno para crear o no un órgano de gestión tributaria (art. 135.1 LBRL) o la determinación mediante reglamento orgánico de los órganos que hayan de desempeñar las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación.

b) Corresponde al Alcalde establecer los contenidos y el número de sus Concejalías Delegadas y del personal directivo, así como el resto de la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva.

Esta es la interpretación seguida por numerosos Ayuntamientos de gran población (incluido el Ayuntamiento de Madrid) que incluyen en el ROGA las tipologías de las áreas de gobierno y de los tipos de directivos, sin concretar contenidos funcionales o competenciales, ni denominaciones o número de unidades, y son los decretos del Alcalde o los acuerdos de las Juntas de Gobierno Local (por delegación de aquel) los que fijan las normas organizativas.

Repasados los sistemas organizativos de diversos municipios de gran población que han adaptado sus Reglamentos a la LMMGL podemos ver que muchos de ellos lo han hecho a través de diversos Reglamentos Orgánicos (uno o varios para cada órgano municipal: del Pleno, del Gobierno, del Consejo Social, etc.), otros han concentrado la mayor parte de la estructura organizativa de competencia del Pleno a través de Reglamentos Orgánicos de carácter general que recogen varios de ellos; pero la gran mayoría de ellos reservan al Alcalde, respecto de las áreas de gobierno y del personal directivo la determinación de su número, denominación y atribuciones, así como de los servicios que en ellas se integran.

Sirvan de ejemplo Madrid (art. 40), Córdoba (arts. 173 y siguientes), Murcia (art. 14), Valencia (arts. 58 y 59), Zaragoza (arts. 39 y 151.2), Cartagena (arts. 19.2 y 20.2), Alcobendas (arts. 27, 39.3 y 60), Oviedo (arts. 32.4 y 35), Santa Cruz de Tenerife (art. 8), Almería (art. 8 y 42), Lorca (arts. 38 y 40.2), etc.



En algún caso hacen una descripción genérica de lo que es un Área de Gobierno o de Coordinación sin indicar que las deba crear el Pleno, por lo que quedan su número, denominación y contenidos a expensas de las Delegaciones del Alcalde en los Concejales.

Otros Ayuntamientos han optado por no afrontar la problemática obviando en sus reglamentos en temas de las áreas de gobierno, aunque las funciones organizativas las ejercen a través de las Delegaciones en Concejales cuyo número, contenido y denominación son establecidos por el Alcalde y a ellos se acomoda posteriormente el resto de la organización.

Algún otro Ayuntamiento ha optado por establecer un sistema híbrido en el que el que se reserva al Pleno el número y denominación funcional del Área y al Alcalde la estructura organizativa y la concreción de las funciones (es el caso de Guadalajara).

#### **IV.- SOBRE LA PROPUESTA DE LA ALCALDÍA**

La propuesta de la Alcaldía se motiva en la contradicción existente entre el contenido del ROIEA (aprobado en 2.008) y el régimen jurídico de los municipios de gran población incluido en el título X de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, al cual se acoge obligatoriamente el Ayuntamiento de Vélez Málaga desde su inclusión en el mismo desde el año 2.012.

En concreto se propone derogar expresamente los artículos 4 y 6 y el Anexo I del citado Reglamento por motivos de seguridad jurídica.

De la lectura del ROIEA se desprende que regula la organización y el funcionamiento de la administración ejecutiva sin tener en cuenta la legislación aplicable a un municipio de gran población creando un conflicto normativo.

La tradición jurídica y la jurisprudencia han empleado para la resolución de antinomias o conflictos normativos en el Ordenamiento Jurídico los principios cronológico, jerárquico y de especialidad. En el caso que nos ocupa, el contenido del título X es aplicable al Ayuntamiento de Vélez-Málaga desde 2012 (año de incorporación al régimen de municipios de gran población), tiene la consideración de normativa básica estatal (no modificable por normativas jerárquicamente inferiores) y específica para los municipios de gran población.

El ROIEA no ha sido derogado expresamente por ninguna norma posterior, pero su contenido, si no está derogado tácitamente, es, al menos, inaplicable en todo lo que pueda contradecir el reparto de atribuciones o funciones que se establece en el Título X de la LBRL, e, igualmente, en el ejercicio por la Alcaldía de las atribuciones de ésta.

Desde esta Dirección General se reconoce la utilidad de esta normativa ante la carencia de otra, si bien su contenido excede en mucho de las atribuciones del Pleno de un Ayuntamiento en el régimen de gran población, y, por contra, se invaden en mucho las atribuciones del Alcalde.

Esta Dirección General entiende que es necesario, para la buena organización del Ayuntamiento, que ésta se complete en los términos recogidos en la LBRL, aprobándose



los reglamentos orgánicos que el Pleno estime convenientes, pero ello no puede impedir que algo que no es atribución de la Alcaldía pueda impedir que ésta ejerza del mejor modo que estime sus funciones. Por tanto, si el Pleno aún no ha manifestado de forma clara y expresa sus decisiones en la materia organizativa que le compete, la Alcaldía si puede adoptar las medidas necesarias para la mejora de la organización en el marco de la LBRL, para *“Atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente”*.

En ese marco jurídico, esta Dirección General entiende que la propuesta de la Alcaldía de derogar expresamente los artículos 4 y 6 y el Anexo 1 del ROIEA contribuye a la seguridad jurídica del funcionamiento del Ayuntamiento.

#### **V.- CONCLUSIONES.**

Como quiera que:

- en el Ayuntamiento de Vélez-Málaga aún no se ha aprobado un Reglamento del Gobierno y de la Administración (ROGA).

- el Reglamento de Organización Interno y Estructura Administrativa del Ayuntamiento de Vélez-Málaga (ROIEA) publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga el 26 de mayo de 2.008, es de fecha anterior a su inclusión en el régimen de los municipios de gran población (publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía con fecha 9 de marzo de 2.012), y contiene numerosas contradicciones con el Título X de la LRBRL.

- se incluyen en el organigrama de grandes áreas todos los órganos exigibles legalmente a fecha actual, a excepción de los Distritos que no se incluyen por no haberse aprobado aún por el Pleno la normativa que los pudiera regular.

- aunque la propuesta podría legalmente ser hecha directamente por el Alcalde al Pleno, no hay ningún inconveniente legal en que este la someta a aprobación previa de la Junta de Gobierno Local como órgano de asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones.

Por ello, y, hasta tanto esté en vigor un ROGA, la propuesta de la Alcaldía de que se deroguen expresamente los artículos 4 y 6 y el Anexo 1 del ROIEA, contribuye a aumentar la seguridad jurídica en el funcionamiento del Ayuntamiento.

Del análisis jurídico realizado se concluye por esta Dirección General que la propuesta de la Alcaldía está ajustada a la normativa legal aplicable”.

**La Junta de Gobierno Local, por unanimidad, acuerda elevar, para que por el Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Vélez-Málaga se acuerde: Derogar expresamente los artículos 4 y 6 y el Anexo I del Reglamento de Organización Interno y Estructura Administrativa de Vélez-Málaga.**



**B) PRESIDENCIA.- PROPUESTA DE LA ALCALDÍA A LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL SOBRE ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE VÉLEZ-MÁLAGA.- Especial y previa declaración de urgencia** acordada por unanimidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 del R.D.L. 781/86, de 18 de Abril, y en el art. 83 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, lo que supone el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros que compone la Junta de Gobierno Local.

Conocida la propuesta indicada de fecha 22 de enero de 2018, del siguiente contenido:

"1

De acuerdo con la Constitución y con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, el municipio es una entidad básica en la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses propios de su colectividad. Como Administración pública de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponde al municipio, entre otras, la potestad de autoorganización.

La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), dictada en desarrollo de los contenidos del Estatuto de Autonomía de Andalucía, establece en su artículo 5 lo siguiente:

*“Artículo 5. Potestad de autoorganización.*

*1. 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.*

*2. 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. Su funcionamiento, su régimen de acuerdos y el estatuto de sus miembros se ajustarán a lo que aquella legislación establezca, garantizándose, en todo caso, el ejercicio de la acción de gobierno y el respeto de la representación proporcional en sus órganos asamblearios, conforme al principio de legitimación democrática. El resto de los órganos complementarios se ajustará a lo que respectivamente dispongan los estatutos de cada entidad local. “*

Con fecha 25 de enero de 2012 el Pleno del Parlamento de Andalucía, en sesión extraordinaria, acordó la inclusión del municipio de Vélez-Málaga en el régimen de organización de Municipio de Gran Población, establecido en el Título X de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL, en adelante).

Como consecuencia de lo anterior, con fecha 24 de febrero de 2012, se acuerda en sesión plenaria del Excmo Ayuntamiento de Vélez-Málaga la plena aplicación del régimen de gran población previsto en el citado Título X de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local así como en la Ley 2/2008, de 10 de diciembre, que regula



el acceso de los municipios andaluces al régimen de gran población.

Hasta la fecha antes citada era de aplicación íntegra en el Ayuntamiento de Vélez-Málaga el Reglamento de Organización Interno y Estructura Administrativa del Ayuntamiento (ROIEA) de Vélez-Málaga, aprobado definitivamente en sesión plenaria de fecha 5 de mayo de 2008 y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga n.º 100 de fecha 26 de mayo de 2008. A partir de dicha fecha devinieron en inaplicables las prescripciones contenidas en el ROIEA que fueran contrarias al régimen jurídico específico de los municipios de gran población en virtud del principio de jerarquía normativa consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

En este sentido, el artículo 124.4 k) LRBRL otorga al Alcalde la competencia para establecer la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva; competencia que atribuye el ROIEA al Pleno en su artículo 6, señalando en su artículo 17 que las áreas municipales serán las recogidas en el Anexo I siendo competencia del Pleno de la Corporación la modificación de denominación o contenido de cada una de ellas. Así pues, siendo el ROIEA una norma de rango inferior a la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y siendo los artículos 6 y 17 “in fine” contrarios a ésta, ambos han devenido en inaplicables en todo lo que pudieran contravenir el ejercicio de la competencia del Alcalde en materia de organización de la administración ejecutiva. Por ello, se lleva a Pleno una propuesta de derogación parcial del ROIEA para mayor seguridad jurídica.

Por otro lado, el artículo 123.1.c) de la LRBRL establece como atribución del Ayuntamiento *“La determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, entendiendo por tales las grandes áreas de gobierno, ... “*. Aunque la interpretación conjunta de dicho apartado con el 124.4.k) no es pacífica. Sobre este punto es especialmente clarificadora la interpretación aportada por la “Mesa de debate de los directivos esenciales de la organización municipal” convocada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en el año 2.004: *“En esta cuestión hemos llegado a la conclusión de que la competencia para concretar las áreas de gobierno o concejalías que van a existir en cada caso es una facultad del Alcalde, pues a éste corresponde, “dirigir la política, el Gobierno y la Administración municipal” -artículo 124.4.a)- y “determinar el número de cada uno de tales órganos y establecer niveles complementarios inferiores” -artículo 123.1.c-, competencia que desde nuestro punto de vista conllevan la decisión de determinar las áreas o concejalías necesarias para la ejecución del programa de gobierno del Alcalde. De este modo, la facultad del Pleno para determinar las grandes áreas de gobierno queda referida, como hemos expresado antes, a la regulación general de las áreas de gobierno, a la definición de una estructura común, de la misma forma que la LOFAGE hace respecto de la regulación de la Administración General del Estado y en concreto de los Ministerios como órganos esenciales de la estructura de dicha Administración.”*

Así pues, la LRBRL, en su artículo 124.4.k), atribuye al Alcalde el establecimiento de la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva (sin perjuicio de lo establecido con relación al Pleno en el artículo 123.1.c)), pudiendo delegarse dicha función en la Junta de Gobierno Local.

Mediante Decreto 9034/16 de fecha 16 de diciembre de 2.016 el Alcalde hizo efectiva dicha delegación, por lo que actualmente el ejercicio de esas funciones



organizativas corresponde a la Junta de Gobierno Local.

## II

Aún están pendientes de aprobación dos normas esenciales para el buen funcionamiento de un municipio de gran población (el Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración y el regulador del órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas) para las cuáles se han redactado sendos proyectos cuya tramitación se inicia en estas mismas fechas.

No obstante, entre tanto se culmina la tramitación del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración es necesario adoptar medidas de reestructuración para permitir un funcionamiento más eficaz y eficiente de los servicios y, para evitar dudas interpretativas acerca de la extensión que se le quiera dar al artículo 123.1.c) en relación con el 124.4.k de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, se quiere someter a la consideración del Pleno lo que, en una interpretación extensiva, se podrían considerar “niveles esenciales de la organización municipal”: las Áreas de Gobierno.

En resumen, el conjunto de actuaciones de carácter organizativo a afrontar de forma inmediata y conjunta son las siguientes:

- Aprobación por el Pleno del Reglamento de Gobierno y del Reglamento regulador del órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.
- Aprobación por el Pleno de una estructura de grandes Áreas de Gobierno que sirva de forma transitoria hasta la aprobación definitiva del ROGA.
- Aprobación por la Junta de Gobierno Local de la estructura de la administración municipal ejecutiva.
- Aprobación por la Junta de Gobierno Local de la propuesta de modificación de la plantilla presupuestaria a los efectos de su consideración en el presupuesto de 2.018 y de la correspondiente modificación de la Relación de Puestos de Trabajo.
- En su caso, reajuste mediante Decreto de la Alcaldía de sus Delegaciones en las Concejalías delegadas.

A la vista de lo expuesto, esta Alcaldía propone a la Junta de Gobierno aprobar, para su elevación al Pleno, la siguiente propuesta de acuerdo:

**PRIMERO.-** Aprobar la siguiente estructura de grandes Áreas de Gobierno para el Ayuntamiento de Vélez-Málaga:

### **1.- ÁREA DE GOBIERNO DE PRESIDENCIA**

- 1.- GABINETE DE ALCALDÍA
- 2.- DIRECCIÓN GENERAL
- 3.- SERVICIO DE PRESIDENCIA, CONTRATACIÓN Y APOYO
- 4.- ASESORÍA JURÍDICA
- 5.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA
- 6.- POLICÍA LOCAL
- 7.- PROTECCIÓN CIVIL
- 8.- URBANISMO Y ARQUITECTURA

### **2.- ÁREA DE GOBIERNO DE SERVICIOS TRANSVERSALES**

- 1.- INTERVENCIÓN GENERAL



# Ayuntamiento de Vélez-Málaga

## Área de Secretaría General

- 2.- INTERVENCIÓN CONTABLE
- 3.- TESORERÍA
- 4.- SECRETARÍA GENERAL DEL PLENO
- 5.- OFICINA DE APOYO AL CONCEJAL SECRETARIO DE LA JUNTA DE GOBIERNO
- 6.- RECURSOS HUMANOS
- 7.- TRANSPARENCIA Y NUEVAS TECNOLOGÍAS
- 8.- RÉGIMEN INTERIOR, EDIFICIOS MUNICIPALES Y PARQUE MÓVIL
- 9.- ÓRGANO PARA LA RESOLUCIÓN DE LAS RECLAMACIONES ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS.

### **3.- ÁREA DE GOBIERNO DE SERVICIOS A LOS CIUDADANOS**

- 1.- SERVICIOS SOCIALES
- 2.- CULTURA, PATRIMONIO, PATRIMONIO HISTÓRICO Y EDUCACIÓN
- 3.- FERIAS Y FIESTAS, JUVENTUD Y MAYORES
- 4.- INFRAESTRUCTURAS Y MOVILIDAD
- 5.- DEPORTES
- 6.- MEDIO AMBIENTE, SOSTENIBILIDAD Y AGRICULTURA Y PESCA
- 7.- EMPRESA Y EMPLEO (OALDIM Y PROYECTOS ESTRATÉGICOS)
- 8.- TURISMO Y PLAYAS
- 9.- VIVIENDA (EMVPSA)
- 10.- SERVICIOS VARIOS

### **4.- ÁREA DE GOBIERNO DE TERRITORIO (TENENCIAS DE ALCALDÍA)**

- 1.- TENENCIA DE ALCALDÍA DE TORRE DEL MAR
- 2.- TENENCIA DE ALCALDÍA DE ALMAYATE, VALLE NIZA Y CAJIZ
- 3.- TENENCIA DE ALCALDÍA DE BENAJARAFE Y CHILCHES
- 4.- TENENCIA DE ALCALDÍA DE CALETA
- 5.- TENENCIA DE ALCALDÍA DE MEZQUITILLA Y LAGOS
- 6.- TENENCIA DE ALCALDÍA DE TRAPICHE Y TRIANA

**SEGUNDO.-** Por la Alcaldía o, en caso de delegación, por la Junta de Gobierno Local, se adoptarán las medidas necesarias para reajustar la administración ejecutiva a la estructura de grandes áreas de gobierno incluida en el apartado PRIMERO, adecuando la entrada en vigor de las mismas a los ajustes que se necesitan en materia presupuestaria y de relación de puestos de trabajo”.

**Visto el informe emitido por el Director General con fecha 22 de enero de 2018, indicando lo siguiente:**

“En cumplimiento de lo interesado por la Alcaldía se emite el presente informe sobre la propuesta de la Alcaldía, de esta misma fecha, a la Junta de Gobierno Local sobre estructura organizativa del Ayuntamiento de Vélez-Málaga para, en su caso, elevarla como propuesta de acuerdo al Pleno del Ayuntamiento. Con el presente informe también se da cumplimiento a la exigencia del art. 172.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

### **I.- NORMAS JURÍDICAS DE APLICACIÓN.**



## Ayuntamiento de Vélez-Málaga

### Área de Secretaría General

La normativa legal en materia de organización que afecta a los Municipios en general, y en concreto a los acogidos al régimen de gran población es la siguiente:

- Constitución Española de 1978 (CE): artículo 140.
- Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 (CEAL): artículos 2, 3 y 6.
- Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL): artículos 14, 19, y Título X (específicamente los capítulos II y III).
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (LOEAA): artículo 91.
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía: artículos 4 y 5.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: artículo 5.

## II.- ANÁLISIS JURÍDICO GENERAL

### II.1 SOBRE LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN EN LOS MUNICIPIOS.

La autonomía local se manifiesta con fuerza en la potestad de autoorganización, y tiene una fortísima raigambre en todos cuerpos legislativos:

- Artículo 140 de la CE.
- Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985.
- Artículo 91 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- Preámbulo II y artículos 1 y 4 de la LBRL.
- Expositivo VII y artículos 4 y 5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

La potestad de autoorganización es aquella que permite a cada Administración pública estructurar sus propios medios y servicios del modo que más conveniente resulte para el mejor ejercicio de sus competencias y la más adecuada satisfacción de sus fines. Cada Administración tiene que decidir cómo articula los servicios públicos de su competencia.

Los contenidos de la potestad de autoorganización están sometidos a su concreción mediante disposiciones legales.

De acuerdo con lo que establece el artículo 5.2 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP):

*“2. Corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su respectivo ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización.”*



## Ayuntamiento de Vélez-Málaga

### Área de Secretaría General

La regulación del ejercicio de la potestad de autoorganización de los Municipios, con carácter general, responde a dos modelos:

- a) El modelo de los Municipios de régimen común.
- b) El modelo de los Municipios de régimen de gran población.

Nos centraremos en las peculiaridades del modelo b) dado que el modelo a) es general y supletorio para el b) y es éste el que afecta al tema que interesa aquí.

Fue la modificación operada en la LBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (LMMGL) la que introdujo el régimen de los Municipios de gran población en su título X, lo cual supone un nuevo paso en el proceso de parlamentarización de los gobiernos locales, iniciado antes con la regulación de la moción de censura, la introducción de la cuestión de confianza y las modificaciones legales fruto del “Pacto Local” introducidas en el año 1.999.

La propia exposición de motivos de la LMMGL pone de manifiesto sus intenciones: *“Con este conjunto de medidas se viene a configurar al Pleno como un verdadero órgano de debate de las grandes políticas locales que afectan al municipio y de adopción de las decisiones estratégicas.*

*Por lo que se refiere al Alcalde, constituye el principal órgano de dirección de la política, el gobierno y la administración municipal, ostentando, junto a las funciones simbólicas, tales como la máxima representación del municipio, aquellas atribuciones ejecutivas necesarias para el desarrollo de tal función.”*

Así, el Pleno se configura como una especie de asamblea parlamentaria municipal, que podrá funcionar en Pleno -en sentido estricto- o en comisiones, estando encargada del ejercicio de funciones de impulso, de dirección política estratégica y de control, resultando despojada, en cambio, de aquellas otras de carácter administrativo o ejecutivo. Las funciones ejecutivas quedan en manos, justamente, de los órganos ejecutivos del municipio, esto es, del Alcalde y de la reforzada Junta de Gobierno Local. Como contrapartida, el Alcalde “es responsable de su gestión ante el Pleno” (artículo 124.2 de la LBRL).

En palabras de Catedrático Rafael Jiménez Asensio<sup>3</sup>:

*“La reforma de 2003 del Gobierno Local se plantea como una profundización de la acaecida en 1999, y pretende satisfacer, según expresa la Exposición de Motivos de la Ley, dos objetivos o metas. A saber:*

*a) “Atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente”.*

*b) “Responder a la exigencia de un debate político abierto y creativo sobre las principales políticas de la ciudad, así como profundizar en el control de la acción de un ejecutivo reforzado, lo que implica que el Pleno desarrolle sus potencialidades deliberantes y fiscalizadoras”.*

...

*“En síntesis, la reforma institucional de 2003 supone la implantación de la forma*

3 Jiménez Asensio, Rafael, “POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN EN LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL (Un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los “municipios de gran población”)” Artículo publicado en el Anuario de Gobierno Local de 2003, Marcial Pons, Madrid, 2004. Rafael Jiménez Asensio es Profesor Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de ESADE. Universidad Ramon Llull.



*parlamentaria de gobierno en los “municipios de gran población” y es un paso adelante en la inserción en el ámbito local del principio de separación de poderes, en su versión de equilibrio o balance de poderes (checks and balances), pero aún así tal reforma contiene en su interior notables incongruencias que arrastran tras de sí una escasa reflexión sobre el modelo a implantar y, sobre todo, alguna herencia o residuo de la tradición corporativa que sigue pesando como una losa en el diseño institucional definitivo.”*

...

*“En este diseño institucional se advierte, sin duda, una influencia directa del modelo diseñado por el legislador en la Ley del Gobierno (Ley 50/1997), y se puede afirmar que aquí el legislador no ha sido precisamente demasiado ingenioso, pues se denota un cierto mimetismo del esquema previsto para la estructura gubernamental, tanto en lo que concierne al Presidente del Gobierno como al Gobierno como órgano colegiado. Al fin y a la postre, como venimos indicando, el resultado pretendido no ha sido otro que homologar, mutatis mutandis, la estructura de gobierno local de estos “municipios de gran población” a la existente en el gobierno central o en los gobiernos autonómicos. ”*

Debemos concluir indicando que la diferencia fundamental entre el municipio de régimen común y el de gran población estriba en el papel que la ley ha reservado al Pleno, al Alcalde y a la Junta de Gobierno Local. Al Pleno se le atribuyen fundamentalmente labores de control y fiscalización y de aprobación de normativas que podríamos denominar como de regulación de carácter superior. Al Alcalde y a la Junta de Gobierno Local se le asignan fundamentalmente las funciones de gobierno.

Todo esto significa, desde la perspectiva de la potestad de autoorganización, que el ejercicio de la misma dentro del Municipio estará distribuida entre el Pleno, el Alcalde y la Junta de Gobierno Local en función de las concretas competencias o atribuciones que a cada uno de ellos les asigna la Ley.

Para evitar una excesiva extensión en el presente informe, obviaremos el análisis acerca de si está más limitado legalmente el régimen organizativo de los municipios de gran población que el de los de régimen común, pero dejaremos constancia del debate y de las reflexiones al respecto que figuran en el artículo “Órganos superiores y directivos y la organización del Ayuntamiento de Madrid” de Cayetano Prieto Romero, Director General de Organización y Régimen Jurídico<sup>4</sup> :

*“Del examen detenido del contenido de la LRBRL se observa que en ella no establece ninguna norma respecto de la organización ejecutiva de los municipios del régimen común, en cambio, si contiene un conjunto importante de reglas respecto de la organización administrativa de los municipios de gran población. Es decir, un municipio pequeño o mediano puede organizarse como quiera al amparo de su potestad de autoorganización, en cambio los municipios de gran población tienen menos libertad a la hora de decidir sobre esto porque la LRBRL establece un modelo organizativo casi completo. Parece que hay por tanto un exceso de regulación.*

*El Título X de la LRBRL establece para los municipios de gran población un modelo de organización que se concreta en la necesidad de establecer grandes áreas de gobierno y la introducción en éstas de un nivel directivo. Sin embargo, en coherencia con*

<sup>4</sup> [www.madrid.mobi/UnidadWeb/contenidos/Colecciones/GobiernoAdministracion/EstudiosGoByAdon/ficheros/OrganosSupYdirectivos.pdf](http://www.madrid.mobi/UnidadWeb/contenidos/Colecciones/GobiernoAdministracion/EstudiosGoByAdon/ficheros/OrganosSupYdirectivos.pdf)



*el principio de autonomía local, consideramos que este modelo no puede entenderse como de aplicación obligatoria. Es decir, en el marco de las disposiciones organizativas contenidas en ese Título cada municipio puede optar por aplicar esa forma de organización, creando dichos órganos y delegando en los mismos determinadas competencias, o bien, puede optar por no aplicarlo, manteniendo su modelo tradicional de organización administrativa sin nivel directivo, o con el nivel directivo eventual que permite tanto la LBRL como el TRRL.”*

En nota al pie puntualiza: “ *Cierto es como se verá más adelante que determinadas normas organizativas contenidas en el Título X de la LBRL son imperativas, no obstante, el esquema organizativo previsto en el artículo 123.1.c) es facultativo. ”*

Así pues, es opinión generalizada en la doctrina que la Ley de Modernización y Mejora del Gobierno Local trata de trasladar el modelo de organización existente en el Estado y en las Comunidades Autónomas a los municipios de gran población. Así, cuando dicha ley se refiere a las grandes áreas de gobierno, y a la organización de éstas en órganos directivos, está queriéndose referir a esa forma de organización, aunque lo hace de forma un tanto genérica a fin de no invadir las competencias de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas o incluso la potestad de autoorganización de las entidades locales.

## II.2 SOBRE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES COMPETENTES PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN.

La LBRL establece en sus artículos 123, 124 y 127 las atribuciones o funciones del Pleno, el Alcalde y la Junta de Gobierno Local.

Por motivos de extensión nos centraremos en el análisis interpretativo de las normas que más directamente afectan al presente informe y que son:

- El apartado del art. 123 que hace referencia a la atribución al pleno de los reglamentos de naturaleza orgánica y, específicamente, lo que significa “*La determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, entendiendo por tales las grandes áreas de gobierno, los coordinadores generales, dependientes directamente de los miembros de la Junta de Gobierno Local, con funciones de coordinación de las distintas Direcciones Generales u órganos similares integradas en la misma área de gobierno, y de la gestión de los servicios comunes de éstas u otras funciones análogas y las Direcciones Generales u órganos similares que culminen la organización administrativa, sin perjuicio de las atribuciones del Alcalde para determinar el número de cada uno de tales órganos y establecer niveles complementarios inferiores”.*

- El apartado del artículo 124 que atribuye al Alcalde, entre otras, la siguiente función:

“*k) Establecer la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Pleno en materia de organización municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo c) del apartado 1 del artículo 123.”*



## Ayuntamiento de Vélez-Málaga

### Área de Secretaría General

Partimos de que la literalidad de los textos legales transcritos parece contradictoria, por lo que hay que ir a una interpretación integradora del conjunto de los intereses afectados.

Sobre este punto es especialmente clarificadora la interpretación aportada por la “Mesa de debate de los directivos esenciales de la organización municipal” convocada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en el año 2.004, de la que transcribimos lo esencial para el asunto que nos ocupa:

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

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

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

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

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

*En esta cuestión hemos llegado a la conclusión de que la competencia para concretar las áreas de gobierno o concejalías que van a existir en cada caso es una facultad del Alcalde, pues a éste corresponde, “dirigir la política, el Gobierno y la*



*Administración municipal” -artículo 124.4.a)- y “determinar el número de cada uno de tales órganos y establecer niveles complementarios inferiores” -artículo 123.1.c-, competencia que desde nuestro punto de vista conllevan la decisión de determinar las áreas o concejalías necesarias para la ejecución del programa de gobierno del Alcalde. De este modo, la facultad del Pleno para determinar las grandes áreas de gobierno queda referida, como hemos expresado antes, a la regulación general de las áreas de gobierno, a la definición de una estructura común, de la misma forma que la LOFAGE hace respecto de la regulación de la Administración General del Estado y en concreto de los Ministerios como órganos esenciales de la estructura de dicha Administración.”*

En apoyo de la interpretación expuesta, que esta Dirección General comparte en lo esencial, debemos traer a colación el artículo 124.5 que permite al Alcalde delegar sus funciones o competencias en los términos allí establecidos, no pudiendo modificar el Pleno dicha atribución, lo que podría resultar contradictorio con que el Pleno fijara el número, denominación y contenido de las Concejalías Delegadas.

En conclusión:

a) Corresponde al Pleno establecer la tipología de las grandes áreas de gobierno sin concretar sus contenidos ni su número, y obrar del mismo modo sobre los tipos de personal directivo. Además, deberá decidir acerca de las distintas alternativas organizativas que se recogen en el Capítulo III del Título X a los efectos de adecuar la administración municipal a ellas. Sirvan de ejemplos la habilitación al Pleno para crear o no un órgano de gestión tributaria (art. 135.1 LBRL) o la determinación mediante reglamento orgánico de los órganos que hayan de desempeñar las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación.

b) Corresponde al Alcalde establecer los contenidos y el número de sus Concejalías Delegadas y del personal directivo, así como el resto de la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva.

Esta es la interpretación seguida por numerosos Ayuntamientos de gran población (incluido el Ayuntamiento de Madrid) que incluyen en el ROGA las tipologías de las áreas de gobierno y de los tipos de directivos, sin concretar contenidos funcionales o competenciales, ni denominaciones o número de unidades, y son los decretos del Alcalde o los acuerdos de las Juntas de Gobierno Local (por delegación de aquel) los que fijan las normas organizativas.

Repasados los sistemas organizativos de diversos municipios de gran población que han adaptado sus Reglamentos a la LMMGL podemos ver que muchos de ellos lo han hecho a través de diversos Reglamentos Orgánicos (uno o varios para cada órgano municipal: del Pleno, del Gobierno, del Consejo Social, etc.), otros han concentrado la mayor parte de la estructura organizativa de competencia del Pleno a través de Reglamentos Orgánicos de carácter general que recogen varios de ellos; pero la gran mayoría de ellos reservan al Alcalde, respecto de las áreas de gobierno y del personal directivo la determinación de su número, denominación y atribuciones, así como de los servicios que en ellas se integran.

Sirvan de ejemplo Madrid (art. 40), Córdoba (arts. 173 y siguientes), Murcia (art. 14), Valencia (arts. 58 y 59), Zaragoza (arts. 39 y 151.2), Cartagena (arts. 19.2 y 20.2),



## Ayuntamiento de Vélez-Málaga

### Área de Secretaría General

Alcobendas (arts. 27, 39.3 y 60), Oviedo (arts. 32.4 y 35), Santa Cruz de Tenerife (art. 8), Almería (art. 8 y 42), Lorca (arts. 38 y 40.2), etc.

En algún caso hacen una descripción genérica de lo que es un Área de Gobierno o de Coordinación sin indicar que las deba crear el Pleno, por lo que quedan su número, denominación y contenidos a expensas de las Delegaciones del Alcalde en los Concejales.

Otros Ayuntamientos han optado por no afrontar la problemática obviando en sus reglamentos en temas de las áreas de gobierno, aunque las funciones organizativas las ejercen a través de las Delegaciones en Concejales cuyo número, contenido y denominación son establecidos por el Alcalde y a ellos se acomoda posteriormente el resto de la organización.

Algún otro Ayuntamiento ha optado por establecer un sistema híbrido en el que el que se reserva al Pleno el número y denominación funcional del Área y al Alcalde la estructura organizativa y la concreción de las funciones (es el caso de Guadalajara).

#### **IV.- SOBRE LA PROPUESTA DE LA ALCALDÍA**

La propuesta de la Alcaldía recoge en su apartado I una pequeña introducción para situar dentro de la potestad de autoorganización que el Título X de la LBRL reserva a la Alcaldía la actuación propuesta a la Junta de Gobierno Local.

En su apartado II se recuerda que están pendientes de aprobación por el Pleno reglamentos orgánicos que son esenciales para cumplir lo establecido en la LBRL pero que para la Alcaldía es necesario adoptar medidas de reestructuración para permitir un funcionamiento más eficaz y eficiente de los servicios, por lo que, evitando entrar en disquisiciones interpretativas de la Ley, explica que se pretenden realizar un conjunto de actuaciones de carácter organizativo y que por eso deben someterse a aprobación del Pleno una estructura de grandes Áreas de Gobierno. Añade que, posteriormente, se someterá, por delegación de la Alcaldía, a la Junta de Gobierno Local la estructura de la administración municipal ejecutiva, y sus repercusiones sobre la Plantilla Presupuestaria y sobre la Relación de Puestos de Trabajo.

#### **V.- CONCLUSIONES.**

Como quiera que:

- en el Ayuntamiento de Vélez-Málaga aún no se ha aprobado un Reglamento del Gobierno y de la Administración (ROGA).

- el Reglamento de Organización Interno y Estructura Administrativa del Ayuntamiento de Vélez-Málaga (ROIEA) publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga el 26 de mayo de 2.008, es de fecha anterior a su inclusión en el régimen de los municipios de gran población (publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía con fecha 9 de marzo de 2.012), y contiene numerosas contradicciones con el Título X de la LBRL.

- se incluyen en el organigrama de grandes áreas todos los órganos exigibles



## **Ayuntamiento de Vélez-Málaga**

### **Área de Secretaría General**

legalmente a fecha actual, a excepción de los Distritos que no se incluyen por no haberse aprobado aún por el Pleno la normativa que los pudiera regular.

- aunque la propuesta podría legalmente ser hecha directamente por el Alcalde al Pleno, no hay ningún inconveniente legal en que este la someta a aprobación previa de la Junta de Gobierno Local como órgano de asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones.

Por ello, y, hasta tanto esté en vigor un ROGA, la propuesta de la Alcaldía de que se apruebe en Pleno una estructura organizativa básica con unas grandes Áreas de Gobierno, cubre prudentemente las exigencias del art. 123.1.c).

Por otro lado debemos recordar que el Alcalde, mediante Decreto 9034/2016 de fecha 16 de diciembre delegó en la Junta de Gobierno Local el ejercicio de las funciones contenidas en el art. 124.4.k) de la LBRL.

Del análisis jurídico realizado se concluye por esta Dirección General que la propuesta de la Alcaldía está ajustada a la normativa legal aplicable”.

**La Junta de Gobierno Local, por unanimidad, aprueba, para su elevación al Pleno, la siguiente propuesta de acuerdo:**

**1º.- Aprobar la siguiente estructura de grandes Áreas de Gobierno para el Ayuntamiento de Vélez-Málaga:**

#### **1.- ÁREA DE GOBIERNO DE PRESIDENCIA**

- 1.- GABINETE DE ALCALDÍA
- 2.- DIRECCIÓN GENERAL
- 3.- SERVICIO DE PRESIDENCIA, CONTRATACIÓN Y APOYO
- 4.- ASESORÍA JURÍDICA
- 5.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA
- 6.- POLICÍA LOCAL
- 7.- PROTECCIÓN CIVIL
- 8.- URBANISMO Y ARQUITECTURA

#### **2.- ÁREA DE GOBIERNO DE SERVICIOS TRANSVERSALES**

- 1.- INTERVENCIÓN GENERAL
- 2.- INTERVENCIÓN CONTABLE
- 3.- TESORERÍA
- 4.- SECRETARÍA GENERAL DEL PLENO
- 5.- OFICINA DE APOYO AL CONCEJAL SECRETARIO DE LA JUNTA DE GOBIERNO
- 6.- RECURSOS HUMANOS
- 7.- TRANSPARENCIA Y NUEVAS TECNOLOGÍAS
- 8.- RÉGIMEN INTERIOR, EDIFICIOS MUNICIPALES Y PARQUE MÓVIL
- 9.- ÓRGANO PARA LA RESOLUCIÓN DE LAS RECLAMACIONES ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS.

#### **3.- ÁREA DE GOBIERNO DE SERVICIOS A LOS CIUDADANOS**



# Ayuntamiento de Vélez-Málaga

## Área de Secretaría General

- 1.- SERVICIOS SOCIALES
- 2.- CULTURA, PATRIMONIO, PATRIMONIO HISTÓRICO Y EDUCACIÓN
- 3.- FERIAS Y FIESTAS, JUVENTUD Y MAYORES
- 4.- INFRAESTRUCTURAS Y MOVILIDAD
- 5.- DEPORTES
- 6.- MEDIO AMBIENTE, SOSTENIBILIDAD Y AGRICULTURA Y PESCA
- 7.- EMPRESA Y EMPLEO (OALDIM Y PROYECTOS ESTRATÉGICOS)
- 8.- TURISMO Y PLAYAS
- 9.- VIVIENDA (EMVIPSA)
- 10.- SERVICIOS VARIOS

#### **4.- ÁREA DE GOBIERNO DE TERRITORIO (TENENCIAS DE ALCALDÍA)**

- 1.- TENENCIA DE ALCALDÍA DE TORRE DEL MAR
- 2.- TENENCIA DE ALCALDÍA DE ALMAYATE, VALLE NIZA Y CAJIZ
- 3.- TENENCIA DE ALCALDÍA DE BENAJARAFE Y CHILCHES
- 4.- TENENCIA DE ALCALDÍA DE CALETA
- 5.- TENENCIA DE ALCALDÍA DE MEZQUITILLA Y LAGOS
- 6.- TENENCIA DE ALCALDÍA DE TRAPICHE Y TRIANA

2º.- Por la Alcaldía o, en caso de delegación, por la Junta de Gobierno Local, se adoptarán las medidas necesarias para reajustar la administración ejecutiva a la estructura de grandes áreas de gobierno incluida en el apartado PRIMERO, adecuando la entrada en vigor de las mismas a los ajustes que se necesitan en materia presupuestaria y de relación de puestos de trabajo.

**7.- ESCRITOS Y COMUNICACIONES DE INTERÉS.**- No se presenta ninguno.

No habiendo más asuntos que tratar, el Excmo. Sr. alcalde da por finalizada la sesión siendo las nueve horas y treinta y cinco minutos del día al principio expresado, de todo lo cual, como concejal-secretario certifico.