

ORGANIZACIÓN MUNICIPAL Y AUTONOMÍA EN ESPAÑA. EL CASO DEL MUNICIPIO GALLEGO

MUNICIPAL ORGANIZATION AND AUTONOMY IN SPAIN. THE CASE OF GALICIAN MUNICIPALITIES

DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.25.Ext.3344>

LUIS MIGUEZ MACHO

Profesor titular de Derecho administrativo

Universidad de Santiago de Compostela

luis.miguez@usc.es

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. DISPOSICIONES GENERALES SOBRE ORGANIZACIÓN MUNICIPAL GALLEGA. 3. ÓRGANOS MUNICIPALES UNIPERSONALES. 3.1. El Alcalde. 3.2. Los Tenientes de Alcalde. 3.3. Los Alcaldes de Barrio. 4. ÓRGANOS MUNICIPALES COLEGIADOS. 4.1. El Pleno. 4.2. La Junta de Gobierno local. 4.3. La Comisión especial de Cuentas. 4.4. Las comisiones de estudio, informe o consulta. 4.5. Los órganos territoriales para la gestión municipal desconcentrada y de participación ciudadana. 5. REGÍMENES MUNICIPALES ESPECIALES. 5.1. La aplicación del régimen de los municipios de gran población en Galicia. 5.2. El régimen especial de la ciudad de Santiago de Compostela. 5.3. Otros regímenes municipales especiales. En especial, los municipios turísticos. 6. CONCLUSIONES. 7. BIBLIOGRAFÍA.

SUMMARY

1. INTRODUCTION. 2. GENERAL PROVISIONS ON GALICIAN MUNICIPAL ORGANIZATION. 3. INDIVIDUAL MUNICIPAL BODIES. 3.1. The Mayor. 3.2. The Deputy Mayors. 3.3. The Mayors of Neighbourhood. 4. MUNICIPAL COLLEGIATE BODIES. 4.1. The Council. 4.2. The Board of Local Government. 4.3. The Special Committee on the Accounts. 4.4. The Study, Report or Query Committees. 4.5. The Bodies for the Municipal Territorial Management and Citizen Participation. 5. MUNICIPAL SPECIAL SCHEMES. 5.1. The implementation in Galicia of the special scheme for municipalities with large population. 5.2. Special arrangements for the City of Santiago de Compostela. 5.3. Other special municipal schemes, especially for tourist municipalities. 6. CONCLUSION. 7. BIBLIOGRAPHY.

RESUMEN

La organización municipal es uno de los aspectos del régimen jurídico de las entidades locales gallegas que mayores dificultades plantea, debido a la falta de adaptación de la vigente Ley de Administración local de Galicia a las sucesivas reformas de la Ley de bases del régimen local. Ello afecta a elementos muy relevantes de la organización municipal, desde el reparto de atribuciones entre los órganos de gobierno, hasta el número y la denomi-

nación de los mismos, pasando por la introducción del régimen especial de organización aplicable a los municipios de gran población, que la Ley gallega no contempla. Por ese motivo, en una futura revisión de ésta habría que reconsiderar la técnica legislativa empleada y eliminar de su texto lo que ya regula la legislación básica estatal y es directamente aplicable sin necesidad de desarrollo alguno, para centrarse en aquellos aspectos que merecen la atención del legislador autonómico.

PALABRAS CLAVE: Administración local, municipios, ayuntamientos, organización municipal gallega.

ABSTRACT

Municipal organization is one of the aspects of the Galician local government Law that poses major difficulties due to the unsuitability of the current Act on Galician Local Government to the successive reforms taken by the Basic Act on Local Government. It affects very relevant issues of municipal organization, from the division of powers between the governing bodies, to their number and names, through the introduction of a special scheme for municipalities with large population, which Galician Law does not envisage. For this reason, in a future revision of the Act on Galician Local Government it would be desirable to reconsider the legislative technique and to remove from the text contents already regulated by the Basic Act on Local Government and directly applicable without any development, to focus on those aspects that deserve attention of the regional legislator.

KEYWORDS: Local government, municipalities, town councils, Galician municipal organization.

1. INTRODUCCIÓN

La organización municipal es uno de los aspectos del régimen jurídico de las entidades locales gallegas que mayores dificultades plantea, debido a la falta de adaptación de la vigente Ley del Parlamento de Galicia 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia, a las sucesivas reformas que se han llevado a cabo con posterioridad a la aprobación de la misma en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y en particular a las operadas por la Ley 11/1999, de 21 de abril, y por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Ello afecta a elementos muy relevantes de la organización municipal, desde el reparto de atribuciones entre los órganos de gobierno, hasta el número y la denominación de los mismos, pasando por la introducción del régimen especial de organización aplicable a los municipios de gran población, que la Ley de Administración local de Galicia no contempla.

En la práctica, esta situación se suele resolver aplicando directamente la Ley de bases del régimen local y entendiendo desplazados los preceptos de la Ley de Administración local de Galicia no adaptados a la misma, a pesar de que la doctrina del Tribunal Constitucional periódicamente pone en cuestión dicha solución. Así, el alto Tribunal ha señalado en el fundamento jurídico quinto de su sentencia 66/2011, de 16 de mayo, que resuelve un recurso de amparo interpuesto justamente a causa de un conflicto susci-

tado entre la legislación autonómica de régimen local y las reformas de la legislación básica estatal, que «la modificación de la legislación básica estatal no ha determinado, en suma, el desplazamiento o la pérdida de eficacia de la norma autonómica, sino su inconstitucionalidad sobrevenida», lo que supone que la ley autonómica debería seguir aplicándose en tanto el propio Tribunal Constitucional no declare esa inconstitucionalidad sobrevenida¹. Lo que no dice el Tribunal es qué norma se aplicaría una vez declarada la inconstitucionalidad sobrevenida de los preceptos autonómicos no adaptados a la legislación básica estatal: si hubiese que esperar a que el legislador autonómico llevase a cabo la adaptación, se produciría un vacío legal por tiempo indeterminado, mientras que, si se aplicase directamente la legislación básica estatal, poco sentido tendría no admitir desde el primer momento el desplazamiento de la normativa autonómica.

Además, esta doctrina conduce, en el caso de la organización municipal gallega, a una situación sin salida: el hecho es que los Ayuntamientos gallegos, como es público y notorio, llevan años aplicando la versión vigente en cada momento de la Ley de bases del régimen local, no la Ley de Administración local de Galicia y, por lo tanto, tienen adaptados su organización y régimen de funcionamiento a la primera y no a la segunda (piénsese, por ejemplo, en la implantación del régimen de los municipios de gran población). Si esto no fuese acorde a la Constitución, podría impugnarse un gran número de las actuaciones realizadas por las Corporaciones locales gallegas en estos últimos años, pero, por el contrario, si éstas pasasen ahora a sujetarse a las prescripciones organizativas desfasadas de la Ley de Administración local de Galicia, se verían obligadas a aplicar normas incursas en inconstitucionalidad sobrevenida, con lo que sus actuaciones podrían ser igualmente cuestionadas ante los órganos jurisdiccionales (de hecho, impugnarlas sería la única forma de provocar que el Tribunal Constitucional declarase la inconstitucionalidad sobrevenida).

Por tanto, la doctrina expuesta conduce al absurdo de que tanto si los Ayuntamientos gallegos la acatasen como si la ignorasen estarían infringiendo la Constitución y, por consiguiente, sus actuaciones podrían ser recurridas ante los tribunales. En último término, dado que la propia Ley de

1 El precedente más cercano de la sentencia 66/2011 está constituido por la sentencia 1/2003, de 16 de enero, y después de aquélla el Tribunal Constitucional ha dictado en el mismo sentido las sentencias 187/2012, de 29 octubre, 177/2013, de 21 octubre, y 195/2015, de 21 septiembre. Todas cuentan con algún voto particular discrepante, lo que es indicativo de que la cuestión dista de ser pacífica en el Alto Tribunal. Los tribunales ordinarios y, en particular, el Tribunal Supremo tradicionalmente han optado por la tesis de la prevalencia de la nueva legislación básica estatal y el desplazamiento de la legislación autonómica de desarrollo anterior e incompatible con aquélla; véase J.A. RAZQUIN LIZARRAGA, "A vueltas con la cláusula de prevalencia del derecho estatal: sobre la inaplicación judicial de leyes autonómicas", *Aranzadi Doctrinal*, 10, 2012. En la doctrina administrativista la tesis de la prevalencia y el desplazamiento ha sido propuesta por E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ y sigue apareciendo en su ya clásico *Curso de Derecho Administrativo*, I, 17ª edición, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Minor, 2015, pp. 333 y ss.; la postura favorable a la invalidez por inconstitucionalidad sobrevenida puede encontrarse defendida en S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, tomo IV, *El Ordenamiento Jurídico*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, pp. 236-237.

Administración local de Galicia señala en su artículo 4, apartado primero, que «las Entidades Locales gallegas se regirán conforme a lo dispuesto en la presente Ley y en la normativa que la desarrolle, *sin perjuicio de lo establecido en la normativa básica estatal*», también cabría entender que el legislador gallego asume expresamente la prevalencia y directa aplicación de la legislación básica estatal a las entidades locales gallegas, que obran de manera correcta cuando acuden a esta última antes que a la propia Ley de Administración local de Galicia.

En este trabajo se parte de las normas sobre organización municipal contenidas en la Ley de Administración local de Galicia, para exponer los puntos en los que no concuerdan con la versión vigente de la Ley de bases del régimen local. Siguiendo la propia sistemática de la Ley gallega, se estudian en primer lugar las disposiciones generales sobre organización municipal, después los órganos unipersonales y colegiados de los Ayuntamientos y, por último, los regímenes municipales especiales. Dentro de estos últimos, se hará una referencia a la aplicación en Galicia del régimen de los municipios de gran población, al régimen especial de la ciudad de Santiago de Compostela, como capital de la Comunidad autónoma, contenido en la Ley 4/2002, de 25 de junio, del estatuto de la capitalidad de la ciudad de Santiago de Compostela, y, por fin, a los regímenes municipales especiales regulados en la propia Ley de Administración local de Galicia, con especial atención al único de ellos que ha sido objeto de desarrollo y aplicación, el de los municipios turísticos.

2. DISPOSICIONES GENERALES SOBRE ORGANIZACIÓN MUNICIPAL GALLEGA

La Ley de Administración local de Galicia dedica los dos primeros artículos del capítulo III de su título I a lo que podríamos denominar disposiciones generales sobre la organización de los municipios gallegos. La sistemática que siguen estos dos artículos, el 59 y el 60, es un tanto discutible. Parece correcto comenzar, como hace el apartado primero del artículo 59, tratando la potestad de autoorganización municipal, pero no lo es tanto establecer a continuación, en los demás apartados del mismo artículo, las reglas sobre organización municipal y dejar para el artículo siguiente, el 60, la atribución al Ayuntamiento del gobierno y la administración municipales. El orden lógico debería ser el reconocimiento de la potestad de autoorganización, la definición del Ayuntamiento y la determinación de las reglas de organización de este último.

La potestad de autoorganización es la primera que, junto a la reglamentaria, aparece recogida en la lista de potestades y prerrogativas de las entidades locales del artículo 6, apartado primero, de la Ley de Administración local de Galicia (igual que sucede en el artículo 4, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local). El artículo 59, apartado primero, por consiguiente, empieza constatando que «los municipios de la Comunidad Autónoma de Galicia tienen la potestad de autoorganización» y la vincula a su principal manifestación normativa, que es el reglamento orgánico municipal. Según el precepto, estos reglamentos no tendrían más límites que las

reglas de organización municipal establecidas por la legislación básica estatal y por la propia Ley de Administración local de Galicia, lo que concuerda con lo que establece el artículo 4, apartado segundo, de la Ley gallega, que dice que «los reglamentos orgánicos y las ordenanzas de cada entidad local serán aplicables en todo lo no previsto por la legislación básica y por esta ley». Sin embargo, si lo que se pretende es hacer prevalecer el reglamento orgánico municipal sobre los reglamentos de desarrollo de la legislación de régimen local, ello no parece acorde al sistema constitucional de fuentes del Derecho². En particular, en materia de organización y funcionamiento de las entidades locales, es necesario tener en cuenta la vigencia del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

También plantea problemas el artículo 60, apartado primero, que atribuye el gobierno y la administración municipales al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los concejales. En efecto, este precepto no contiene la salvedad del régimen de concejo abierto que establece el artículo 19, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local; es cierto que cuando se aprobó la Ley de Administración local de Galicia ese sistema de gobierno local no se aplicaba a ningún municipio gallego, tal como sigue ocurriendo a día de hoy, pero el artículo 29 de la Ley de bases del régimen local deja abierta la posibilidad de que en cualquier momento se pueda introducir en aquellos municipios en los que «su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable», por lo que no parece correcto que el legislador autonómico lo ignore. Como resultaría indudablemente inconstitucional que la legislación autonómica de régimen local excluyese la aplicación del régimen de concejo abierto a los municipios gallegos, el silencio de aquélla sólo se puede salvar entendiendo que en este punto resultan de aplicación directa las previsiones de la legislación básica de régimen local.

Por el contrario, el apartado segundo del artículo 60 de la Ley de Administración local de Galicia no presenta dificultades de ninguna clase, ya que recoge la cláusula del artículo 140 de la Constitución según la cual los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, y los Alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos, remitiéndose expresamente a la legislación electoral general, que es donde se regula esta cuestión.

Entrando ya en las reglas de organización municipal que aparecen en los apartados segundo, tercero y cuarto del artículo 59, el apartado segundo enuncia los órganos municipales. Como órganos necesarios menciona el Alcalde, los Tenientes de Alcalde, el Pleno y la Comisión especial de Cuen-

2 Sobre la potestad de autoorganización de las entidades locales y la polémica que planteó la anulación por la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, de la redacción original del artículo 5 de la Ley de bases del régimen local, véase L. PAREJO ALFONSO, «La potestad de autoorganización de la Administración Local», *Documentación Administrativa*, 228, 1991, pp. 13-43, así como M. FUERTES, «Los órganos municipales de carácter complementario», *Documentación Administrativa*, 228, 1991, pp. 168 y ss., y V. MARTÍN SANZ, «La organización municipal», *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, tercera edición, Iustel, Madrid, 2011, pp. 1644 y ss.

tas, así como la Comisión de Gobierno en los municipios con población de derecho superior a cinco mil habitantes. La denominación de "Comisión de Gobierno" no coincide con la que utiliza la Ley de bases del régimen local, que después de la reforma de 2003 ha pasado a llamar a ese órgano "Junta de Gobierno local". Además, la propia relación de órganos municipales necesarios difiere en un tanto de la que contiene la redacción vigente del artículo 20, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local. Por un lado, la Ley de bases del régimen local impone en los municipios de más de cinco mil habitantes la existencia de 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, si la legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa; la Ley de Administración local de Galicia no prevé una alternativa distinta, aunque el carácter necesario de estos órganos en los municipios de más de cinco mil habitantes no lo establece su artículo 59, apartado segundo, sino el 68, apartado primero, que es donde están regulados. Por otro lado, en los municipios a los que se aplica el régimen de los de gran población es preceptiva la existencia de la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones.

En cuanto a los órganos municipales complementarios, el artículo 20, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local remite su diseño normativo a la legislación autonómica y, de acuerdo con esa remisión, el artículo 59, apartado segundo, de la Ley de Administración local de Galicia señala en su letra d) que podrán complementar la organización municipal los Alcaldes de Barrio, las comisiones de estudio, informe o consulta (en realidad, sólo son potestativas en los municipios de menos de cinco mil habitantes, como ya se ha indicado), los órganos de gestión desconcentrada y de participación ciudadana, y cualesquiera otros establecidos por el Ayuntamiento y regulados por su reglamento orgánico. Esta redacción no deja claro el procedimiento de creación los órganos que nos ocupan, por lo cual hay que concordarla con lo que dispone el apartado tercero del artículo 20 de la Ley de bases del régimen local, que remite al reglamento orgánico municipal el establecimiento y regulación de los órganos complementarios. La excepción a esta regla la constituyen los órganos que son preceptivos en unos municipios y complementarios en otros, es decir, la Junta de Gobierno local, las comisiones de estudio, informe o consulta y la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones, todas las cuales se pueden crear por acuerdo plenario, según el artículo 20, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local, y no sólo a través del reglamento orgánico. En el caso de la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones existe la particularidad añadida de que dicho acuerdo exige el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de los miembros del Pleno.

Para acabar, los apartados tercero y cuarto del artículo 59 de la Ley de Administración local de Galicia imponen que la creación de los órganos complementarios responda a los principios de eficacia, económica organizativa y participación ciudadana y cumpla los requisitos que el artículo 11 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones

públicas y del procedimiento administrativo común, establece con carácter general para la creación de órganos administrativos³.

3. ÓRGANOS MUNICIPALES UNIPERSONALES

3.1. El Alcalde

La Ley de Administración local de Galicia dedica al Alcalde su artículo 61, que se corresponde con el artículo 21 de la Ley de bases del régimen local⁴. Por consiguiente, el precepto contiene una enunciación de las atribuciones de este órgano municipal que es necesario confrontar con la que en la actualidad recoge la legislación básica estatal, teniendo en cuenta, además, que en esta última esas atribuciones cambian según se trate de municipios de régimen común o de gran población. Ciñéndonos a los primeros, que son de los que se ocupa el mencionado artículo 21 de la Ley de bases del régimen local, hay que distinguir entre las atribuciones que se recogen de manera sustancialmente coincidente en la Ley de Administración local de Galicia y aquellas otras en las que existen diferencias relevantes.

Las atribuciones coincidentes son las siguientes:

- Representar al Ayuntamiento (artículos 61, apartado primero, letra a), de la Ley de Administración local de Galicia, y 21, apartado primero, letra b), de la Ley de bases del régimen local).

- Dirigir el gobierno y la administración municipales (artículos 61, apartado primero, letra b), de la Ley de Administración local de Galicia, y 21, apartado primero, letra a), de la Ley de bases del régimen local).

- Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales (artículos 61, apartado primero, letra d), de la Ley de Administración local de Galicia, y 21, apartado primero, letra d), de la Ley de bases del régimen local).

- Publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos municipales (artículos 61, apartado primero, letra e), de la Ley de Administración local de Galicia, y 21, apartado primero, letra r), de la Ley de bases del régimen local).

- Dictar bandos y velar por su cumplimiento (artículos 61, apartado primero, letra f), de la Ley de Administración local de Galicia, y 21, apartado primero, letra e), de la Ley de bases del régimen local, que no recoge el inciso relativo a velar por su cumplimiento).

- Ejercer la jefatura superior de la Policía municipal, así como nombrar y sancionar a los funcionarios que usen armas (artículos 61, apartado primero, letra i), de la Ley de Administración local de Galicia, y 21, apartado pri-

3 Determinación de su forma de integración en la organización administrativa y de su dependencia jerárquica, delimitación de sus funciones y competencias, dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento, y prohibición de creación de nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos.

4 Un estudio completo de la figura del Alcalde en su triple dimensión de Presidente de la Corporación, titular de la Alcaldía y Presidente de los demás órganos colegiados del Ayuntamiento puede encontrarse en L. ORTEGA, "El Alcalde como elemento de la organización municipal", *Documentación Administrativa*, 228, 1991, pp. 45-60.

mero, letra i), de la Ley de bases del régimen local, si bien la Ley de bases no alude al nombramiento y sanción de los funcionarios que usen armas).

- Adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunios públicos o de grave peligro de que éstos se produzcan, las medidas precisas y adecuadas, dando inmediata cuenta de las mismas al Pleno de la Corporación (artículos 61, apartado primero, letra k), de la Ley de Administración local de Galicia, y 21, apartado primero, letra m), de la Ley de bases del régimen local, con ligeras diferencias de redacción).

- Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o las infracciones de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que la facultad se atribuya a otros órganos (artículos 61, apartado primero, letra l), de la Ley de Administración local de Galicia, y 21, apartado primero, letra n), de la Ley de bases del régimen local).

- Decidir los empates con voto de calidad (artículos 61, apartado primero, letra ñ), de la Ley de Administración local de Galicia, y 21, apartado primero, letra c), de la Ley de bases del régimen local).

- Otorgar las licencias, salvo en caso de que las ordenanzas o las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Comisión de Gobierno (artículos 61, apartado primero, letra o), de la Ley de Administración local de Galicia, y 21, apartado primero, letra q), de la Ley de bases del régimen local, que habla de la Junta de Gobierno local en vez de la Comisión de Gobierno).

Asimismo, hay coincidencia en la atribución al Alcalde de la competencia residual (artículos 61, apartado primero, letra s), de la Ley de Administración local de Galicia, y 21, apartado primero, letra s), de la Ley de bases del régimen local) y el nombramiento de los Tenientes de Alcalde (artículos 61, apartado segundo, de la Ley de Administración local de Galicia, y 21, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local).

Las diferencias empiezan en la atribución relativa a la convocatoria y presidencia de las sesiones del Pleno, de la Comisión de Gobierno (Junta de Gobierno local en la Ley de bases del régimen local) y de cualesquiera otros órganos municipales (artículos 61, apartado primero, letra c), de la Ley de Administración local de Galicia, y 21, apartado primero, letra c), de la Ley de bases del régimen local)⁵. La Ley de bases matiza en su redacción actual que la convocatoria y presidencia del Pleno corresponden al Alcalde «salvo los supuestos previstos en esta ley y en la legislación electoral general», salvedad que hace referencia a la convocatoria automática del Pleno prevista en los artículos 46, apartado primero, letra a), párrafo segundo de la propia Ley de bases (sesiones extraordinarias a solicitud de al menos la cuarta parte del número legal de concejales) y 197, apartado primero, letra c), de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (sesiones para debatir la moción censura)⁶.

5 Sobre el papel del Alcalde como Presidente de los órganos colegiados municipales puede acudir a L. ORTEGA, "El Alcalde como elemento de la organización municipal", cit., pp. 58-60, y D. LOPERENA ROTA, "El Pleno del Ayuntamiento", *Documentación Administrativa*, 228, 1991, pp. 93-94.

6 En el primer caso se prevé que, en caso de inasistencia a la sesión del Alcalde y de

Otras atribuciones formuladas de forma distinta en las dos legislaciones son las que atañen a la gestión económica. En la Ley gallega el Alcalde es competente para autorizar y disponer los gastos dentro de los límites de su competencia, ordenar los pagos y rendir las cuentas (artículo 61, apartado primero, letra g), así como para el desarrollo y la gestión económica conforme al presupuesto aprobado (letra p). En cambio, la letra f) del artículo 21, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local señala que corresponde al Alcalde el desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito, ordenar pagos y rendir cuentas, y termina haciendo expresa remisión a lo dispuesto en la Ley reguladora de las Haciendas locales (hoy texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo). Asimismo, el precepto precisa que las operaciones de crédito no incluyen las contempladas en el artículo 158, apartado quinto, de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales (hoy artículo 177, apartado quinto, del texto refundido) y tienen que estar previstas en el presupuesto, no pudiendo superar su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico el diez por ciento de sus recursos ordinarios, salvo en caso de las de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no supere el quince por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.

También cambia la formulación de las atribuciones del Alcalde en materia de gestión del personal municipal. En el artículo 61, apartado primero, de la Ley de Administración local de Galicia al Alcalde sólo se le reconoce expresamente la dirección superior de todo el personal de la Corporación (letra h), mientras que la letra h) del artículo 21, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local (que habla de "jefatura superior de todo el personal") añade las facultades de acordar su nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la Corporación y el despido del personal laboral, dando cuenta al Pleno en estos dos últimos casos en la primera sesión que celebre, y sin perjuicio del régimen especial de los funcionarios con habilitación de carácter nacional. Además, la letra g) del precepto de la Ley de bases atribuye al Alcalde la aprobación de la oferta de empleo público, de acuerdo con el presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno, la aprobación de las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo y la distribución de las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas.

Más diferencias se detectan entre las letras j) del artículo 61, apartado primero, de la Ley gallega y k) del artículo 21, apartado primero, de la Ley de bases. La primera limita las atribuciones del Alcalde para ejercitar acciones judiciales y administrativas a los casos de urgencia, mientras que la segunda extiende tales facultades a la defensa del Ayuntamiento y se las reconoce al Alcalde con carácter ordinario en las materias de su competencia (incluso si ha delegado su ejercicio), abarcando en caso de urgencia tam-

quien legalmente lo sustituya, presidirá el concejal de mayor edad de los presentes y en el segundo se constituye una mesa de edad para presidir la sesión.

bién las materias de competencia del Pleno, sin perjuicio de la obligación de dar cuenta a éste para su ratificación en la primera sesión que celebre.

Normativa estatal distinta a la Ley de bases del régimen local ha afectado a las atribuciones del Alcalde relativas a la contratación⁷. En efecto, el vigente texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, establece en su disposición adicional segunda, apartado primero, que corresponden a los Alcaldes y a los Presidentes de las entidades locales las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos de obras, de suministro, de servicios, de gestión de servicios públicos, los contratos administrativos especiales y los contratos privados cuando su importe no supere el diez por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada. Asimismo, corresponde a los Alcaldes y a los Presidentes de las entidades locales la adjudicación de concesiones sobre los bienes de las mismas y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial cuando su valor no supere el diez por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni el importe de tres millones de euros, así como la enajenación del patrimonio, cuando su valor no supere el porcentaje ni la cuantía indicados.

En cambio, el artículo 21, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local mantiene en su letra o) la atribución al Alcalde de la aprobación de los proyectos de obras y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el presupuesto, atribución que el artículo 61, apartado primero, de la Ley de Administración local de Galicia no recoge. Por su parte, este último precepto habilita al Alcalde en su letra r) para solicitar la delegación de competencias para la contratación y ejecución de obras y servicios con otras Administraciones, lo que no se recoge en la Ley de bases.

Las diferencias entre ambas legislaciones concluyen con dos atribuciones del Alcalde que aparecen en el artículo 21, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local y no en el artículo 61, apartado primero, de la Ley de Administración local de Galicia: las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización (letra j), y la iniciativa para proponer al

7 En el artículo 61, apartado primero, de la Ley de Administración local de Galicia incluían la contratación de obras, servicios y suministros, siempre que su cuantía no excediese del cinco por ciento de los recursos ordinarios de su presupuesto ni del cincuenta por ciento del límite general aplicable al procedimiento negociado (letra m), la contratación y concesión de obras, servicios y suministros que, excediendo de la cuantía señalada en el caso anterior, tuviesen una duración no superior a un año o no exigiesen créditos superiores al consignado en el presupuesto anual (letra n) y la presidencia de las subastas y concursos para ventas, arrendamientos, suministros y toda clase de adjudicaciones de servicios y obras municipales (letra q).

Pleno la declaración de lesividad en materias de la competencia de la Alcaldía (letra I).

Son también destacables las discrepancias que se detectan en lo que se refiere a las atribuciones indelegables del Alcalde. El artículo 61, apartado tercero, de la Ley de Administración local de Galicia menciona únicamente las de convocar y presidir las sesiones del Pleno y la Comisión de Gobierno, dirigir el gobierno y la administración municipales, dictar bandos y velar por su cumplimiento, la dirección superior de todo el personal de la Corporación, ejercitar acciones judiciales y administrativas en los casos de urgencia y adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunios públicos o de grave peligro de que éstos se produzcan, las medidas precisas y adecuadas. El artículo 21, apartado tercero, de la Ley de bases del régimen local añade a las anteriores (o a sus equivalentes en la Ley de bases) la decisión de los empates con el voto de calidad, la concertación de operaciones de crédito, la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral, y la iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de la competencia de la Alcaldía.

Por lo demás, la Ley gallega, al igual que la Ley de bases del régimen local, sólo permite la delegación a favor de los miembros de la Comisión de Gobierno o, donde ésta no exista, en los Tenientes de Alcalde, salvo que se trate de delegaciones especiales para encargos específicos, que se pueden conferir a cualquier concejal⁸. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el artículo 22, apartado cuarto, de la Ley de bases del régimen local limita la condición de órgano delegado a la Junta de Gobierno local en el caso de las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización.

3.2. Los Tenientes de Alcalde

La regulación gallega de los Tenientes de Alcalde aparece en los artículos 62 y 63 de la Ley de Administración local de Galicia, que componen la sección 2.^a del capítulo III de su título I. Estos preceptos reproducen de manera prácticamente literal parte de los artículos 46 y 47 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales y no plantean ningún problema relevante de concordancia con la redacción actualmente vigente de la Ley de bases del régimen local.

El artículo 62, apartado primero, recoge la regla del libre nombramiento y destitución por el Alcalde de los Tenientes de Alcalde de entre los miembros de la Comisión de Gobierno (Junta de Gobierno local en la redacción vigente de la Ley de bases del régimen local) o, donde ésta no exista, de

8 Sobre el complejo régimen de las delegaciones en el ámbito municipal y, en particular, la figura de los concejales delegados, que la Ley de Administración local de Galicia no contempla expresamente como órganos municipales complementarios, a diferencia del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (artículos 119, 120 y 121), cabe remitirse a M. FUERTES, "Los órganos municipales de carácter complementario", op. cit., pp. 173-175, V. MARTÍN SANZ, "La organización municipal", op. cit., pp. 1668-1669, y J.L. RIVERO YSERN, *Manual de Derecho Local*, 7^a edición, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2014, pp. 203-204 y 210-211.

entre los concejales (artículo 23, apartado tercero, de la Ley de bases), reproduciendo de manera literal el párrafo primero del artículo 46, apartado primero, del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales. A continuación, el apartado segundo del artículo 62 limita el número de Tenientes de Alcalde al número de miembros de la Junta de Gobierno local (lo cual es obvio, porque ya se ha dicho que tienen que pertenecer a la misma) o, si ésta no existe, a la tercera parte del número legal de concejales, despreciándose los decimales en la división por tres de ese número. Se trata de lo que establece el apartado segundo del artículo 46 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales. Por último, el artículo 62 de la Ley de Administración local de Galicia termina señalando en su apartado tercero que la condición de Teniente de Alcalde se pierde, además de por cese (más correctamente, destitución), por renuncia expresa manifestada por escrito y por la pérdida de la condición de miembro de la Comisión de Gobierno (o de la Corporación, habría que añadir). En este caso se reproduce el apartado tercero del artículo 46 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales.

El artículo 63 de la Ley gallega enuncia las atribuciones de los Tenientes de Alcalde, que son la sustitución del Alcalde en la totalidad de sus funciones y por el orden de su nombramiento en los casos en ausencia, enfermedad o impedimento que le imposibilite el ejercicio de sus atribuciones, así como en los casos de vacante hasta que tome posesión el nuevo el Alcalde. Estas previsiones están tomadas del artículo 47, apartado primero, del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, que desarrolla el artículo 23, apartado tercero, de la Ley de bases del régimen local⁹.

3.3. Los Alcaldes de Barrio

Los Alcaldes de Barrio, a los que la Ley de Administración local de Galicia dedica su artículo 73, no son otra cosa que los "Representantes del Alcalde" de los que hablan los artículos 20 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, y 122 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales¹⁰, y, de hecho, el precepto de la Ley gallega reproduce de manera casi literal el contenido de este último. A diferencia de los órganos unipersonales hasta ahora estudiados, su existencia es facultativa. El nombramiento corresponde al Alcalde y se prevén para los núcleos de población separados del centro urbano y para los barrios de las ciudades en las que los servicios lo requieran. La única restricción que se establece para poder ser designado es el vecinamiento en el núcleo de población o barrio. La duración del mandato se corresponde con la del Alcalde, sin perjuicio de la facultad de éste para revocar tam-

9 Sobre esta atribución de los Tenientes de Alcalde y los problemas que plantea, véase J.L. RIVERO YSERN, *Manual de Derecho Local*, 7ª edición, op. cit., p. 205.

10 Sobre esta figura, véase M. FUERTES, "Los órganos municipales de carácter complementario", op. cit., pp. 174-175.

bién libremente a la persona nombrada. Por último, se establece que los Alcaldes de Barrio tendrán carácter de autoridad en el cumplimiento de sus tareas habituales, en cuanto representantes del Alcalde que los nombró. En este punto existe una ligera diferencia con la redacción del artículo 122 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, que no habla del cumplimiento de sus "tareas habituales" (expresión poco rigurosa desde el punto de vista técnico-jurídico), sino de sus "cometidos municipales".

4. ÓRGANOS MUNICIPALES COLEGIADOS

4.1. El Pleno

La regulación del Pleno que lleva a cabo la Ley de Administración local de Galicia en su artículo 64 plantea los mismos problemas que la del Alcalde, es decir, su falta de adaptación a la redacción vigente de la Ley de bases del régimen local, en concreto a la del artículo 22 de ésta, relativo al Pleno en los municipios de régimen común. En esta parte de la Ley se abordan fundamentalmente las atribuciones del órgano, ya que su régimen de funcionamiento está recogido en el título VI, dentro de las disposiciones comunes a las entidades locales.

El artículo 64 de la Ley gallega comienza estableciendo en su apartado primero que el Pleno está integrado por todos los concejales y presidido por el Alcalde, tal como hace el artículo 22, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local. La enunciación de las atribuciones del órgano aparece en los apartados segundo y tercero de ambos preceptos, por lo que procede llevar a cabo una comparación de los mismos aplicando el mismo criterio que en el caso de las del Alcalde, es decir, distinguiendo aquellas en las que no hay diferencias sustanciales entre las dos legislaciones de las que sí presentan diferencias relevantes¹¹.

Son coincidentes las siguientes atribuciones:

- Controlar y fiscalizar los órganos de gobierno (artículos 64, apartado segundo, letra a), de la Ley de Administración local de Galicia, y 22, apartado segundo, letra a), de la Ley de bases del régimen local).

- Adoptar los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales, la alteración del término municipal, la creación o supresión de municipios y entidades de administración descentralizada, la creación de órganos desconcentrados, la alteración de la capitalidad del municipio, el cambio de nombre del municipio y la adopción o modificación de la bandera, enseña o escudo (artículos 64, apartado segundo, letra b), de la Ley de Administración local de Galicia, y 22, apartado segundo, letra b), de la Ley de bases del régimen local). La Ley de bases atribuye también expresamen-

11 D. LOPERENA ROTA defiende la naturaleza esencialmente parlamentaria del Pleno de los Ayuntamientos, aunque el órgano tenga también rasgos administrativos ("El Pleno del Ayuntamiento", op. cit.). No obstante, un análisis detallado de sus atribuciones conduce a una conclusión distinta, en la que los elementos administrativos siguen siendo muy relevantes, al menos en los municipios de régimen común, aun después de la reforma operada por la Ley 11/1999, de 21 de abril.

te al Pleno la competencia sobre el cambio de nombre de las entidades de administración descentralizada.

- Aprobar la iniciación y poner fin a la tramitación municipal de los instrumentos de planeamiento en los términos previstos en la legislación urbanística gallega (artículos 64, apartado segundo, letra c), de la Ley de Administración local de Galicia, y 22, apartado segundo, letra c), de la Ley de bases del régimen local). La Ley de bases añade también la competencia para la aprobación de los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos.

- Aprobar el reglamento orgánico y las ordenanzas (artículos 64, apartado segundo, letra d), de la Ley de Administración local de Galicia, y 22, apartado segundo, letra d), de la Ley de bases del régimen local).

- Determinar los recursos propios de carácter tributario, aprobar y modificar los presupuestos, disponer gastos en los asuntos de su competencia y aprobar las cuentas (artículos 64, apartado segundo, letra f), de la Ley de Administración local de Galicia, y 22, apartado segundo, letra e), de la Ley de bases del régimen local). Esta última contiene en este punto una remisión expresa a lo dispuesto en la legislación reguladora de las Haciendas locales.

- Aprobar las formas de gestión de los servicios y expedientes de municipalización (artículos 64, apartado segundo, letra h), de la Ley de Administración local de Galicia, y 22, apartado segundo, letra f), de la Ley de bases del régimen local).

- Aceptar la delegación de competencias hecha por otras Administraciones públicas (artículos 64, apartado segundo, letra i), de la Ley de Administración local de Galicia, y 22, apartado segundo, letra g), de la Ley de bases del régimen local).

- Plantear conflictos de competencia a otras Administraciones públicas (artículos 64, apartado segundo, letra j), de la Ley de Administración local de Galicia, y 22, apartado segundo, letra h), de la Ley de bases del régimen local).

- Alterar la calificación jurídica de los bienes de dominio público (artículos 64, apartado segundo, letra m), de la Ley de Administración local de Galicia, y 22, apartado segundo, letra l), de la Ley de bases del régimen local).

Asimismo, ambas legislaciones asignan al Pleno las demás atribuciones que le deban corresponder por exigir su aprobación una mayoría especial y las que de forma expresa le confieran las leyes (artículos 64, apartado segundo, letras ñ) y o), de la Ley de Administración local de Galicia, y 22, apartado segundo, letras p) y q), de la Ley de bases del régimen local).

Las atribuciones enunciadas de forma diferente son, en primer lugar, las relativas a la contratación. La Ley de Administración local de Galicia se refiere a ellas en el primer inciso de la letra g) del artículo 64, apartado segundo, que reserva al Pleno la contratación de obras, servicios y suministros en caso de que su cuantía exceda de la que está permitida al Alcalde o a la Comisión de Gobierno, mientras que la Ley de bases del régimen local, como ya se ha señalado al tratar las atribuciones del Alcalde, ya no recoge este tipo de facultades, que se regulan ahora en la disposición adicional

segunda del texto refundido de la Ley de contratos del sector público. Esta norma señala en su apartado segundo, párrafo primero, que corresponden al Pleno las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos no mencionados en el apartado anterior que celebre la entidad local; por consiguiente, será órgano de contratación en los contratos que no sean de obras, de suministro, de servicios, de gestión de servicios públicos, administrativos especiales ni privados, así como en aquellos que sí lo sean, pero su importe supere el diez por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto o, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración sea superior a cuatro años o el importe acumulado de todas sus anualidades supere el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, o la cuantía señalada.

En la misma letra g) del artículo 64, apartado segundo, de la Ley de Administración local de Galicia se atribuye al Pleno la concertación o modificación de operaciones de crédito, así como los anticipos de tesorería, cuando la cuantía de éstos exceda del cinco por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto municipal. En cambio, señala la letra m) del artículo 22, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local que es competencia del Pleno la concertación de las operaciones de crédito cuya cuantía acumulada, dentro de cada ejercicio económico, exceda del diez por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto, quedando exceptuadas las de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento supere el quince por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, todo ello con expresa remisión a lo dispuesto por la legislación reguladora de las Haciendas locales.

En materia de personal, la letra k) del artículo 64, apartado segundo, de la Ley de Administración local de Galicia asigna al Pleno la aprobación de la plantilla de personal, la relación de los puestos de trabajo, las bases de las pruebas para la selección de personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual, todo ello en los términos establecidos por la legislación sobre función pública local, así como separar del servicio a los funcionarios de la Corporación, salvo lo establecido para los funcionarios con habilitación de carácter nacional, y ratificar el despido del personal laboral. Frente a esto, la Ley de bases del régimen local reserva únicamente al Pleno en la letra i) de su artículo 22, apartado segundo, la aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo y la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y del número y régimen del personal eventual. Esta diferencia es de gran importancia, porque las atribuciones que la Ley de bases ya no asigna al Pleno en esta materia se las traslada al Alcalde, como se ha visto al estudiar las competencias de este último órgano.

Corresponde igualmente al Pleno, según el artículo 64, apartado segundo, letra n), de la Ley de Administración local de Galicia, cualquier acto de disposición sobre los bienes, incluida la adquisición, transacción, enajena-

ción y cesión gratuita a otras Administraciones o instituciones públicas y a instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro, así como la concesión, arrendamiento o cesión de uso de bienes por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del diez por ciento de los recursos ordinarios de su presupuesto, y la regulación del aprovechamiento de los bienes comunales y la cesión, por cualquier título, del aprovechamiento de estos bienes. Tal como ocurría en materia de contratación, en el ámbito estatal estas atribuciones han pasado a estar recogidas en la disposición adicional segunda del texto refundido de la Ley de contratos del sector público, cuyo apartado segundo, párrafo segundo, reserva al Pleno la adjudicación de concesiones sobre los bienes de la Corporación y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial, así como la enajenación del patrimonio, cuando no estén atribuidas al Alcalde, es decir, cuando el valor de los bienes no supere el diez por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni el importe de tres millones de euros, y de los bienes declarados de valor histórico o artístico cualquiera que sea su valor. Por su parte, la regulación del aprovechamiento de los bienes comunales se le atribuye al Pleno en el artículo 23, apartado primero, letra b), del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

Otra diferencia se registra en la atribución relativa al ejercicio de acciones administrativas y judiciales, recogida sin matices en la letra l) del artículo 64, apartado segundo, de la Ley de Administración local de Galicia, pero que la letra j) del artículo 22, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local restringe a las materias de competencia plenaria, puesto que, como ya se ha visto al abordar las atribuciones del Alcalde, su ejercicio corresponde a éste en las materias de su propia competencia. Por el contrario, es siempre el Pleno quien acuerda la declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento (artículo 22, apartado segundo, letra k), de la Ley de bases del régimen local), atribución no recogida en la Ley de Administración local de Galicia.

Tampoco contempla expresamente la Ley gallega la atribución relativa a la aprobación de los proyectos de obras y servicios cuando sea competente para su contratación o concesión, y cuando aún no estén previstos en los presupuestos (artículo 22, apartado segundo, letra ñ) de la Ley de bases del régimen local). Sí menciona la creación y regulación de órganos complementarios (artículo 64, apartado segundo, letra e), lo cual contradice lo que establece el artículo 20, apartado tercero, de la Ley de bases del régimen local, según el cual la creación y regulación de esos órganos se tiene que llevar a cabo como regla general a través del reglamento orgánico y no mediante simple acuerdo plenario.

Por último, el artículo 64, apartado tercero, de la Ley de Administración local de Galicia atribuye al Pleno la votación sobre la moción de censura al Alcalde, remitiéndose a lo dispuesto en la legislación electoral general. El artículo 22, apartado tercero, de la Ley de bases del régimen local añade en este punto la votación de la cuestión de confianza planteada por el Alcalde y exige que ambas sean públicas y se realicen mediante llamamiento nominal en todo caso, medidas introducidas para favorecer la responsabilidad

política de los concejales ante los vecinos por su actuación en estos casos especialmente delicados.

La delegación de las atribuciones del Pleno está regulada en los apartados cuarto y quinto del artículo 64 de la Ley gallega. Las competencias indelegables según el apartado cuarto del precepto citado son sustancialmente las mismas que contempla el artículo 22, apartado cuarto, de la Ley de bases del régimen local, de manera que combinando ambos preceptos resulta que las atribuciones que se pueden delegar son las relativas a contratación, operaciones de crédito y anticipos de tesorería, ejercicio de acciones judiciales y administrativas, declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento, negocios jurídicos patrimoniales y aprobación de proyectos de obra y de servicios¹². En cambio, la Ley de Administración local de Galicia y la Ley de bases del régimen local discrepan en cuanto a los órganos destinatarios de estas delegaciones: la Ley gallega sólo habla de la Comisión de Gobierno (hoy Junta de Gobierno local), mientras que la Ley de bases contempla también la posibilidad de delegaciones en el Alcalde. Asimismo, el apartado quinto del artículo 64 de la Ley gallega exige para la delegación de atribuciones del Pleno en favor de la Comisión de Gobierno acuerdo adoptado por la mayoría del número legal de miembros de la Corporación y que en ese acuerdo se determinen los asuntos que ésta comprenda, las potestades que se deleguen y las condiciones concretas de su ejercicio.

4.2. La Junta de Gobierno local

La Junta de Gobierno local, a la que la Ley de Administración local de Galicia, como se ha dicho repetidamente, sigue denominando Comisión de Gobierno, está regulada en el artículo 65 de aquélla, que reproduce literalmente los apartados primero y segundo del artículo 23 de la Ley de bases del régimen local. Por consiguiente, el diseño del órgano que contiene la Ley gallega es el que ahora establece la legislación básica estatal para los municipios de régimen común y que guarda significativas diferencias con el que se aplica en los municipios de gran población, tanto en lo que se refiere a la composición como en lo relativo a las atribuciones de aquél¹³.

En cuanto a la composición de la Junta, forman parte de la misma el Alcalde y un número de concejales que no puede superar el tercio de su número legal. Éstos son nombrados y separados libremente por el Alcalde, que deberá dar cuenta de ello al Pleno.

Las atribuciones de la Junta en la Ley gallega y en la regulación básica estatal para los municipios de régimen común son de tres tipos: la asistencia al Alcalde, las que le deleguen otros órganos municipales y las que expresamente le asignen las leyes. Por consiguiente, ni la Ley de Administración

12 Cuestionan la oportunidad de que se permitan estas delegaciones S. DEL SAZ, J.-C. ALLI TURRILLAS y M. BACIGALUPO, ya a que, a su entender, «no se lleva bien con el hecho de que en el Pleno estén representados los diferentes grupos políticos lo que, precisamente, justifica se le reserven las correspondientes competencias» ("La organización municipal", *Manual de Derecho Local*, 2ª edición, Iustel, Madrid, 2013, p. 178).

13 El sentido y finalidad de ese diseño es analizado con particular detalle por J.M. CASTELLS ARTECHE, "La Comisión de Gobierno", *Documentación Administrativa*, 228, 1991, pp. 65 y ss.

local de Galicia ni la Ley de bases del régimen local establecen un elenco de atribuciones concretas como, en cambio, se hace con el Alcalde, el Pleno y la propia Junta de Gobierno local en los municipios de gran población.

Hay que advertir, sin embargo, que la nueva disposición adicional decimosexta de la Ley de bases, introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, ha atribuido a la Junta de Gobierno de todas las entidades locales la competencia para aprobar, con carácter excepcional cuando el Pleno no alcance en una primera votación la mayoría necesaria, los siguientes actos: el presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado; los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; los planes de saneamiento de la Corporación local o los planes de reducción de deudas; la entrada de la Corporación local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la citada Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y, en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros. La Junta queda obligada a dar cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la adopción de dichos acuerdos, pero esta previsión plantea igualmente serias dudas de constitucionalidad, al permitir que frente a la voluntad del órgano representativo directamente elegido por los vecinos prevalezca la de otro órgano que carece de ese carácter¹⁴.

4.3. La Comisión especial de Cuentas

Se ocupan de la Comisión especial de Cuentas de los Ayuntamientos los artículos 66 y 67 de la Ley de Administración local de Galicia, que desarrollan el artículo 116 de la Ley de bases del régimen local. El artículo 66 recoge en su apartado primero la regla de este último de que la Comisión estará formada por miembros de los distintos grupos políticos de la Corporación. Añade en su apartado primero que hay dos opciones para establecer su composición: otorgar a cada grupo político un número de miembros proporcional a su representación en el Pleno o el mismo número y aplicar el sistema de voto ponderado¹⁵.

14 Esta disposición adicional decimosexta es uno de los preceptos de la Ley de bases del régimen local introducidos por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local que han sido objeto del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4292-2014, admitido a trámite por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 9 de septiembre de 2014 (*Boletín Oficial del Estado* núm. 223 de 2014, de 13 de septiembre). El Consejo de Estado, en el dictamen preceptivo emitido en relación con el planteamiento de dicho conflicto, considera que «existen fundamentos jurídicos suficientes para que los Municipios interesados planteen conflicto en defensa de la autonomía local respecto de la disposición adicional decimosexta de la LBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apartado treinta y ocho de la LRSAL» (dictamen núm. 338/2014, de 22 de mayo, p. 85).

15 Sobre esta alternativa, hay que remitirse a lo que se dirá al tratar de la composición de las comisiones de estudio, informe o consulta.

El artículo 67 regula las atribuciones de la Comisión, que serán el examen, estudio e informe de la Cuenta general y de las demás cuentas anuales. Sobre el ejercicio de estas atribuciones, hay que tener en cuenta que el artículo 116 de la Ley de bases del régimen local señala que las cuentas anuales se someterán antes del 1 de junio a informe de la Comisión que nos ocupa. Asimismo, el artículo 67 de la Ley gallega prevé en su apartado segundo que la Comisión podrá requerir por medio del Alcalde la documentación complementaria que considere precisa y la presencia de los miembros y funcionarios de la Corporación especialmente relacionados con las cuentas que se analicen¹⁶.

Por último, el precepto contiene un apartado tercero que establece una salvedad expresa de las competencias que legalmente les corresponden al Tribunal de Cuentas y al Consello de Contas. Sobre este particular, el último inciso del artículo 116 de la Ley de bases del régimen local advierte que el procedimiento de aprobación de las cuentas anuales por el Pleno previo informe de la Comisión especial de Cuentas se entiende sin perjuicio de que pueda denunciarse ante el Tribunal de Cuentas la existencia de irregularidades en la gestión económica y en las cuentas aprobadas.

4.4. Las comisiones de estudio, informe o consulta

Como ya se ha dicho al analizar las disposiciones generales sobre la organización municipal gallega, las comisiones de estudio, informe o consulta son órganos necesarios en los municipios de más de cinco mil habitantes, de acuerdo con lo que señalan los artículos 20, apartado primero, letra c), de la Ley de bases del régimen local y 68, apartado primero, de la Ley de Administración local de Galicia. En los demás municipios se pueden constituir potestativamente por acuerdo del Pleno o, como señala la Ley de bases, si así lo dispone el reglamento orgánico. Por eso no es muy exacto el apartado tercero del artículo 68 de la Ley gallega, que dice que compete al Pleno determinar el número y la denominación de las comisiones de estudio, informe o consulta y sus modificaciones; es evidente que esto también podrá hacerse mediante el reglamento orgánico.

Las atribuciones de estas comisiones aparecen recogidas en el apartado segundo del artículo 68 de la Ley de Administración local de Galicia, según el cual les corresponde (como su nombre indica) el estudio y dictamen previos de los asuntos que deban someterse a la decisión del Pleno o de la Comisión de Gobierno cuando actúe por delegación de éste, pudiendo intervenir también en relación con los asuntos que deban someterse a la Comisión de Gobierno cuando este órgano les solicite dictamen¹⁷. Asimismo, pueden constituirse con carácter temporal para tratar de temas específicos, de acuerdo con el artículo 68, apartado cuarto, de la Ley gallega. Esta relación de atribuciones no coincide con la que establece el artículo 20, apartado primero, letra c), de la Ley de bases del régimen local, que añade

16 Sobre este procedimiento, véase S. DEL SAZ, J.-C. ALLI TURRILLAS y M. BACIGALUPO, "La organización municipal", op. cit., p. 182.

17 Sobre el papel de estas Comisiones para agilizar el desarrollo de las sesiones plenarias, véanse la reflexiones de D. LOPERENA ROTA, "El Pleno del Ayuntamiento", op. cit., p. 94.

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 cuanto a la composición de las comisiones de estudio, informe o consulta, la Ley de bases señala en su artículo 20, apartado primero, letra c), que todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tienen derecho a participar en estas comisiones mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de los que tengan en el Pleno. La Ley de Administración local de Galicia, en su artículo 68, apartado quinto, se remite a la solución que ofrece para la Comisión especial de Cuentas: o la representación proporcional de los grupos políticos municipales que menciona la Ley de bases, o representación paritaria, pero con voto ponderado¹⁸.

4.5. Los órganos territoriales para la gestión municipal desconcentrada y de participación ciudadana

El artículo 24, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local dispone que, para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal y sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio. La Ley de Administración local de Galicia regula en sus artículos 69 a 72 este tipo de órganos colegiados de carácter complementario, cuyo ejemplo más conocido son las Juntas de Distrito contempladas en los artículos 128 y 129 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, conjuntamente con los órganos de participación ciudadana, inspirados en los Consejos sectoriales previstos en los artículos 130 y 131 de dicho Reglamento¹⁹. En el diseño de la ley gallega, los órganos que nos ocupan tienen en común su carácter colegiado y su finalidad de facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales en municipios de más de veinte mil habitantes, aunque no parece que se pueda impedir que los mu-

18 Tal como defiende M. FUERTES ("Los órganos municipales de carácter complementario", op. cit., p. 178), esta última solución evita los problemas que se plantean cuando el escaso número de miembros de un grupo político dificulta su representación en las comisiones, pues obligaría a elevar el número de miembros de éstas hasta hacerlo casi coincidente con el del propio Pleno. Sin embargo, la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo la considera contraria al principio de representación proporcional de los concejales de los distintos grupos políticos que establece el artículo 20, apartado primero, letra c), de la Ley de bases del régimen local; véase V. MARTÍN SANZ, "La organización municipal", op. cit., pp. 1665-1666, y J.L. RIVERO YSERN, *Manual de Derecho Local*, 7ª edición, op. cit., pp. 213-214.

19 Sobre la regulación de estos órganos en el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales puede acudir a T. QUINTANA LÓPEZ, "La desconcentración en la organización de los Municipios", *Documentación Administrativa*, 228, 1991, pp. 155 y ss., M. FUERTES, "Los órganos municipales de carácter complementario", op. cit., pp. 180-182, y J.L. RIVERO YSERN, *Manual de Derecho Local*, 7ª edición, op. cit., pp. 217-219.

nicipios de menos población los creen también haciendo uso de la potestad de autoorganización que deriva de la autonomía municipal²⁰.

De acuerdo con el artículo 69, apartado primero, de la Ley de Administración local de Galicia, la composición de los órganos territoriales para la gestión municipal desconcentrada es mixta de miembros de la Corporación y representantes de las asociaciones de vecinos, con la restricción de que el número de los primeros no puede ser superior a la mitad del total de sus componentes. La designación de dichos miembros corresponde al Alcalde y se indica que los representantes de las asociaciones de vecinos tienen que ser nombrados a propuesta de éstas de acuerdo con su efectiva implantación, y que el Presidente del órgano, también designado por el Alcalde, será un concejal de la lista más votada en el territorio de que se trate. Sin embargo, no se regula con qué criterios se nombrará a los demás concejales que formarán parte de estos órganos.

En cuanto a sus atribuciones, el artículo 70 de la Ley de Administración local de Galicia establece que podrán ejercer las competencias y funciones que cada Ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal y, en especial, en los sectores sanitario, asistencial, cultural, deportivo y recreativo. Por tanto, se trata de competencias relativas a la gestión de los servicios públicos municipales, y no de intervención o policía, debiendo garantizarse en todo caso el principio de unidad de gobierno y gestión en el municipio, a cuyo efecto se establecerán en el acuerdo de delegación los sistemas de revisión y control de los actos y acuerdos adoptados por estos órganos.

En materia de gestión desconcentrada de los municipios, es preciso tener en cuenta que la reforma de la Ley de bases del régimen local llevada a cabo por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local ha introducido en la primera un nuevo artículo 24 bis que convierte a los entes de ámbito territorial inferior al municipio en "forma de organización desconcentrada del mismo", sin personalidad jurídica y, por tanto, sin la consideración de entidad local que tenían con anterioridad (y que conservan los que existiesen en el momento de entrada en vigor de la reforma o hubiesen iniciado el procedimiento para su constitución antes del 1 de enero de 2013). La única diferencia que se observa con los órganos territoriales para la gestión municipal desconcentrada de la Ley de Administración local de Galicia es que los entes de ámbito territorial inferior al municipio necesariamente deben destinarse a la "administración de núcleos de población separados", requisito que no se exige para los primeros. Además, el artículo 24 bis de la Ley de bases sólo permite crearlos «si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera». En cualquier caso, como la Ley de bases remite en todo lo demás su regulación a las leyes autonómicas de régimen local, se hace necesaria una reforma en este punto de la Ley de Administración local de Galicia.

²⁰ En este punto hay que discrepar de S. DEL SAZ, J.-C. ALLI TURRILLAS y M. BACIGALUPO, "La organización municipal", op. cit., p. 185.

Los órganos de participación ciudadana tienen el mismo carácter participativo que los de gestión desconcentrada y se prevén para ámbitos sectoriales de actuación pública municipal que "por su naturaleza lo permitan", de acuerdo con el artículo 71, apartado primero, de la Ley de Administración local de Galicia. La norma deja abierta la cuestión de su composición, limitándose a establecer que los presidirán los concejales en quienes delegue el Alcalde (artículo 71, apartado segundo).

Sus atribuciones son puramente consultivas. El artículo 72 de la Ley gallega menciona las siguientes: proponer al órgano competente fórmulas encaminadas a resolver los problemas relacionados con el ámbito de sus funciones, emitir informes, a iniciativa propia o del Ayuntamiento, sobre materias de su competencia, emitir y formular propuestas y sugerencias en relación con el funcionamiento de los servicios y organismos públicos municipales, y ejercer las demás de naturaleza semejante que determine el acuerdo de creación (o, habría que añadir, el reglamento orgánico municipal).

5. REGÍMENES MUNICIPALES ESPECIALES

5.1. La aplicación del régimen de los municipios de gran población en Galicia

Como se ha puesto de manifiesto en este trabajo, la legislación gallega de régimen local no recoge las innovaciones que la Ley de medidas para la modernización del gobierno local introdujo en la Ley de bases del régimen local y, en particular, las relativas a las nuevas normas de organización aplicables a los municipios de gran población, por más que el artículo 89, apartado primero, de la Ley de Administración local de Galicia prevea que los municipios con una población superior a los setenta mil habitantes podrán contar con un régimen jurídico especial establecido por norma con rango de ley. Por tal motivo, ese régimen organizativo se ha introducido en Galicia en aplicación directa de la Ley de bases del régimen local, a pesar de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en sentencias como la 66/2011, de 16 de mayo, ya comentada.

De los municipios gallegos, cuando entró en vigor la reforma de la Ley de bases del régimen local reunían los requisitos de población necesarios para la aplicación automática del régimen de los municipios de gran población, recogidos en el artículo 121 de aquella, Vigo, por superar los doscientos cincuenta mil habitantes, y La Coruña, por superar los ciento setenta y cinco mil y ser capital de provincia. Además, había otros cinco municipios a los que podía ser de aplicación dicho régimen si así lo decidía el Parlamento autonómico, previa solicitud de los respectivos Ayuntamientos adoptada por acuerdo plenario: Lugo, Orense, Pontevedra y Santiago de Compostela, por ser los tres primeros capitales de provincia y el último capital de la Comunidad autónoma, y Ferrol, por superar los setenta y cinco mil habitantes y poderse entender que presenta circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales. Estos cinco municipios solicitaron la aplicación del régimen de gran población y el Parlamento de Galicia se lo concedió mediante la Ley 4/2004, de 28 de junio.

Hay que hacer notar que esta última ley contiene una disposición adicional en la que se establece que mediante disposición de rango legal podrá procederse, en el marco de lo establecido en la normativa básica estatal, al desarrollo de las previsiones contenidas en el título X de la Ley de bases del régimen local, a fin de adaptarlas a las peculiaridades y circunstancias específicas de los municipios gallegos a las que aquél resulte de aplicación. Sin embargo, a día de hoy ese desarrollo legislativo no se ha producido, ni, como ya se ha dicho, se ha reformado la Ley de Administración local de Galicia para incorporar a la misma el régimen de los municipios de gran población.

5.2. El régimen especial de la ciudad de Santiago de Compostela

El artículo 89 de la Ley de Administración local de Galicia también establece, en su apartado segundo, que por ley del Parlamento de Galicia se dotará de un estatuto especial a la ciudad de Santiago de Compostela como sede de las instituciones autonómicas. A diferencia de lo que ocurre con el régimen de los municipios de gran población, esta previsión sí se ha cumplido por el legislador autonómico, mediante la Ley 4/2002, de 25 de junio, del estatuto de la capitalidad de la ciudad de Santiago de Compostela.

Esta ley elevó de rango a la ciudad de Santiago de Compostela: de ser sólo la sede de las instituciones autonómicas, como había dispuesto la Ley del Parlamento de Galicia 1/1982, de 24 de junio, de fijación de la sede de las instituciones autonómicas, la convirtió oficialmente en capital de Galicia (artículo 2). Ahora bien, desde el punto de vista de la organización municipal, no introduce grandes especialidades.

El artículo 7 de la Ley 4/2002 proclama que el Gobierno municipal de Santiago de Compostela actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, desconcentración y coordinación y establece como criterios esenciales de su organización diferenciar las funciones deliberantes de ordenación, programación y control de las ejecutivas de gobierno y administración y fomentar la participación ciudadana. Esto último anticipa los criterios organizativos que sigue el actual régimen de organización de los municipios de gran población y que, como ya se ha dicho, se le aplica al municipio de Santiago de Compostela en virtud de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2004, de 28 de junio.

Ninguna novedad contiene el artículo 8 de la Ley 4/2002 en relación con los órganos de la Corporación, limitándose a señalar que el gobierno y la administración municipal de Santiago de Compostela le corresponden al Ayuntamiento, integrado por el alcalde y los concejales, y que los órganos de gobierno de aquél son el Pleno, el Alcalde, los Tenientes de Alcalde, la Comisión de Gobierno (hoy Junta de Gobierno local) y los demás que establezca el Reglamento orgánico de la Corporación, rigiéndose sus competencias y funcionamiento por lo dispuesto en la normativa de régimen local y en el Reglamento orgánico. En cambio, el artículo 9 prevé la posibilidad de que el Alcalde, de acuerdo con lo que determine el Reglamento orgánico, cree áreas funcionales ("áreas de servicios" se las denomina en el rótulo del precepto) para la gestión de aquellos servicios o competencias que se

estimen convenientes, bajo la dependencia de los órganos municipales que se establezcan. Al frente de cada área podrá existir un gerente, nombrado y cesado libremente por el Alcalde, que ejercerá las funciones que se le atribuyan en el Reglamento orgánico.

Sobre estas últimas previsiones se superponen ahora las del régimen de los municipios de gran población contenido en la Ley de bases del régimen local, que contempla la existencia en éstos de grandes áreas de gobierno y 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 integrados en la misma área de gobierno, y de gestión de los servicios comunes de éstas u otras funciones análogas (artículo 123, apartado primero, letra c). Asimismo, el apartado tercero del artículo 130 de la Ley de bases matiza la libertad de nombramiento de los coordinadores generales imponiendo que para la misma se atienda a criterios de competencia profesional y experiencia y se haga entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades autónomas, de las entidades locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el Reglamento orgánico permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna la condición de funcionario.

Tampoco en materia competencial contiene la Ley 4/2002 ninguna previsión relevante, más allá de genéricas referencias al ejercicio coordinado de las competencias de la Administración autonómica y la municipal de Santiago de Compostela en materia de patrimonio histórico-artístico, ordenación del territorio y urbanismo, seguridad pública, transporte y turismo (artículos 22 al 26).

En cambio, la ley resulta más incisiva en el ámbito de las relaciones interadministrativas, pues crea a través de su artículo 16 un Consejo de la Capitalidad como órgano colegiado de carácter permanente para la coordinación entre la Administración autonómica de Galicia y la Corporación municipal de Santiago de Compostela en lo que afecta a sus respectivas competencias y responsabilidades derivadas del hecho de la capitalidad. Según el artículo 20 de la ley, al Consejo le corresponde la adopción de acuerdos en relación con las materias que el Pleno del propio Consejo declare de interés concurrente para la Administración autonómica y el Ayuntamiento de Santiago de Compostela y que afecten a las funciones que a la ciudad de Santiago de Compostela le correspondan como capital de Galicia, así como el estudio y valoración de los costes que para la ciudad de Santiago de Compostela conlleva su condición de capital de Galicia y, en su caso, la fijación de los instrumentos de compensación precisos. En relación con esto último, el artículo 28 de la ley prevé que la condición de capital de Galicia de la ciudad de Santiago de Compostela tendrá un apartado específico en los presupuestos de la Comunidad Autónoma y, a tal fin, antes de la elaboración del Proyecto de ley de presupuestos, el Consejo de la Capitalidad podrá emitir el correspondiente informe.

El artículo 27 de la Ley 4/2002 establece que el Consejo de la Capitalidad ha de coordinar sus actuaciones con el Consorcio de la Ciudad de Santiago de Compostela. Éste, creado en 1992 por las Administraciones del Estado, de la Comunidad autónoma de Galicia y del municipio de Santiago de Compostela, se rige por sus Estatutos, cuya última modificación data de 1 de diciembre de 1999²¹, y asume como fines esenciales servir de apoyo administrativo y de gestión al Real Patronato de la Ciudad de Santiago de Compostela, asegurar el mantenimiento y la adecuada gestión de las instalaciones, equipamientos y servicios dotados como consecuencia de actuaciones acordadas por el Real Patronato, y promover y, en su caso, facilitar, en el término municipal de Santiago de Compostela el ejercicio coordinado de las competencias de las tres Administraciones implicadas.

A su vez, el Real Patronato, creado por el Decreto 3406/1964, de 22 de octubre, se rige en la actualidad por el Real Decreto 260/1991, de 1 de marzo, cuyo artículo 1 le atribuye como misión promover y coordinar todas aquellas acciones que deban realizar en Santiago de Compostela las Administraciones y entidades que lo componen, dirigidas a la preservación y revitalización del patrimonio cultural representado por la ciudad de Santiago, en sus aspectos histórico-artísticos y arquitectónicos, a la difusión de los valores europeístas y al desarrollo y potenciación de las actividades turísticas y culturales vinculadas al itinerario jacobeo. El artículo 2 del Real Decreto citado enuncia como atribuciones específicas del mismo promover la ejecución de obras, servicios e instalaciones en general, así como la construcción y establecimiento de medios adecuados de transportes y comunicaciones urbanos e interurbanos relacionados con los objetivos del Patronato, impulsar la coordinación de las inversiones que se proyecten por las Administraciones central, autonómica y local, para la realización de las obras, servicios e instalaciones antes referidas, y promocionar iniciativas y proyectos culturales dirigidos a la potenciación de la ciudad de Compostela en su condición de lugar de encuentro europeo.

5.3. Otros regímenes municipales especiales. En especial, los municipios turísticos

El capítulo V del título I de la Ley de Administración local de Galicia prevé hasta cinco "regímenes municipales especiales", que se suman al de los municipios de gran población y al de la ciudad de Santiago de Compostela. Esos regímenes son los de los municipios turísticos, los histórico-artísticos, los industriales, los pesqueros y los rurales. De ellos, el de los municipios turísticos es el único que ha sido objeto del desarrollo reglamentario que, según el artículo 88, apartado segundo, de la propia ley, resulta necesario para que la Xunta pueda incluir en ellos a municipios concretos. Ese desarrollo se halla contenido en la actualidad en el Decreto de la Xunta de Galicia 32/2015, de 19 de febrero, por el que se regula la declaración de municipio turístico, que sustituye a los artículos 9 al 21 del precedente Decreto 39/2001, de 1 de febrero, de refundición en materia de Consejo Gallego de

21 *Boletín Oficial de la Provincia de A Coruña* núm. 292 de 1999, de 22 de diciembre.

Turismo, declaración de municipio turístico gallego y declaraciones de fiestas de Galicia de interés turístico.

Para que un municipio sea declarado turístico, el artículo 90 de la Ley de Administración local de Galicia exige que la media ponderada anual de población turística, por la afluencia periódica o estacional, debe ser superior al veinticinco por ciento del número de vecinos, o bien el número de alojamientos turísticos y de segundas viviendas debe ser superior al cincuenta por ciento del número de viviendas de residencia primaria, o bien deben contar, dentro de su territorio, con algún servicio turístico susceptible de producir una atracción turística de visitantes en una cantidad cinco veces superior a su población, computada a lo largo de un año y repartida al menos en más de treinta días. Ahora bien, la inclusión en el régimen municipal especial no tiene en la Ley de Administración local de Galicia consecuencia organizativa alguna, ni tampoco en el plano competencial ni de prestación de servicios. Simplemente se contempla la posibilidad, para la que no haría falta previsión legal expresa, de que estos municipios celebren convenios con la Xunta de Galicia, variando el objeto de los mismos en función del régimen municipal especial aplicable. Si se trata de municipios turísticos, el objeto de los convenios es establecer las fórmulas de asistencia y coordinación destinadas a garantizar la prestación de sus servicios más característicos y, en especial, la protección de la salubridad e higiene en el medio urbano y natural y en las playas y costas, así como también la protección civil y la seguridad ciudadana (artículo 91, apartado primero).

Estas previsiones en materia de cooperación interadministrativa se complementan con diversos mandatos a la Administración autonómica para que preste asistencia a los municipios sometidos a los regímenes especiales en función de las características de los mismos. En el caso de los municipios turísticos, el mandato consiste en el fomento de la constitución de mancomunidades de municipios turísticos para fines de esta naturaleza y la coordinación, a petición de los propios Ayuntamientos, de las campañas y actividades municipales de difusión y promoción turística (artículo 91, apartado segundo).

Mención aparte merece el artículo 92 de la Ley de Administración local de Galicia, que permite a los municipios turísticos establecer tributos o recargos específicos, de acuerdo con la legislación de las haciendas locales.

Otra peculiaridad del régimen de los municipios turísticos es que sobre la regulación de los mismos en la Ley de Administración local de Galicia se superponen las previsiones de los artículos 27 al 30 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia. Así, el artículo 27 de esta última reitera los requisitos para la declaración de municipio turístico que establece el artículo 90, apartado primero, de la Ley de Administración local de Galicia, pero con el añadido de que pasan a considerarse un mínimo, susceptible de ser elevado por vía reglamentaria. Otra importante novedad es que el artículo 28 de la Ley del turismo de Galicia impone a los municipios turísticos la prestación de los servicios mínimos que se correspondan con el volumen de población resultante de sumar el número de residentes con el promedio ponderado anual de población turística, así como una lista de servicios adi-

cionales a los mínimos previstos en la legislación de régimen local e independientes de la población de los mismos²².

El desarrollo reglamentario llevado a cabo por el Decreto 32/2015 ha añadido a los requisitos y servicios mínimos mencionados cuatro "elementos de valoración" que se tendrán en cuenta para la declaración de municipio turístico: la existencia de un instrumento de planificación turística aprobado por el Pleno del Ayuntamiento con el contenido mínimo que la propia norma especifica; la existencia de catálogos que identifiquen los elementos que por sus valores se estime conveniente conservar, mejorar o recuperar como potenciadores de un desarrollo turístico endógeno y sostenible o como recursos susceptibles de ser aprovechados para diversificar la oferta turística; la existencia de una oficina de atención a los consumidores y usuarios en la que se les informe debidamente de sus derechos en relación con los productos y servicios turísticos; y el diseño y la colaboración con Administraciones y entidades públicas y privadas en acciones de formación para los profesionales sector turístico en el término municipal (artículo 6 del decreto). La legalidad de estos "elementos de valoración" resulta bastante dudosa, porque es difícil sustraerse a la impresión de que se trata de imponer por vía reglamentaria nuevos requisitos para la declaración como municipio turístico no previstos ni en la Ley de Administración local de Galicia ni en la Ley del turismo de Galicia.

El decreto regula también el procedimiento para la declaración de municipio turístico, el cual se inicia a solicitud del Ayuntamiento interesado, previo acuerdo adoptado por el Pleno por mayoría simple. La instrucción corresponde a la Dirección de Competitividad de la Agencia Turismo de Galicia y en ella se solicitan informes, preceptivos pero no vinculantes, a la Administración general de la Comunidad autónoma de Galicia y a las entidades del sector público autonómico competentes en materia de Administración local, sanidad, seguridad, protección civil, medio ambiente, cultura, urbanismo y tecnologías y servicios de la información, así como al Consejo del Turismo de Galicia y a la propia Dirección de Competitividad. Previa audiencia al municipio, la Dirección de la Agencia Turismo de Galicia formula propuesta de resolución y, finalmente, el expediente se eleva al Consello de la Xunta para que dicte resolución. El plazo máximo para resolver y notificar es de cinco meses, con silencio desestimatorio, previsión esta última claramente ilegal por establecerse en norma de rango reglamentario (artículo 43, apartado primero, párrafo primero, de la Ley 30/1992).

22 Protección de la salubridad pública y de la higiene en todo el territorio municipal, incluidas playas y costas; protección civil y seguridad ciudadana; promoción y protección de los recursos turísticos del ayuntamiento; señalización turística y de información general; atención y orientación a los usuarios turísticos, mediante una oficina de información que habrá de estar abierta todo el año y contar con personal cualificado para desempeñar este cometido; puesta a disposición de los usuarios turísticos de un servicio de acceso a internet, de utilización momentánea, en la oficina de información turística o en otros puntos de consulta abiertos al público; las funciones ambientales que les correspondan de acuerdo con la normativa sectorial; y desarrollo de las políticas activas en infraestructuras y urbanismo para favorecer entornos agradables y turísticamente atractivos, especialmente en los núcleos históricos, conservando los tipos arquitectónicos gallegos.

También los efectos de la declaración de municipio turístico varían con respecto a lo previsto en los artículos 91 y 92 de la Ley de Administración local de Galicia. En el artículo 29 de la Ley de turismo de Galicia se convierte a estos municipios y a los sujetos turísticos que prestan en ellos sus servicios en objeto de atención preferente en una serie de ámbitos²³. Esto se complementa en el Decreto 32/2015 con otras tres previsiones. La primera es relativa a los convenios de colaboración que se firmen entre los municipios turísticos y otras Administraciones públicas y entidades públicas o privadas que puedan adherirse; de acuerdo con el artículo 8 del decreto, irán encaminados a compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios, para lo cual establecerán medidas para alcanzar una serie de fines²⁴. La segunda previsión, contenida en el artículo 9, atañe a la información y promoción turística, y supone que los municipios turísticos quedan obligados a incluir en todo su material de información y promoción en un lugar visible la marca turística de Galicia y a facilitarle a la Agencia Turismo de Galicia con carácter anual los datos relativos a la fluencia turística registrada en su término municipal, así como cualquier otra información referente a la prestación de servicios y demás requisitos y condiciones conforme a los cuales se otorgó la declaración de municipio turístico. Por último, el artículo 10 del decreto señala que la declaración de municipio turístico conlleva la inscripción de oficio del municipio en el Registro de empresas y actividades turísticas de la Comunidad autónoma.

El artículo 30 de la Ley de turismo de Galicia regula la pérdida de la condición de municipio turístico, que se producirá a solicitud del propio Ayuntamiento interesado, si dejan de darse las circunstancias que motivaron la declaración como tal o si el Ayuntamiento no presta los servicios mínimos inherentes a la condición de municipio turístico, a los que antes se ha hecho referencia. El desarrollo de estos requisitos y el procedimiento para la pérdida de la condición de municipio turístico se remiten al reglamento, que deberá prever la audiencia del Ayuntamiento afectado, salvo en el caso de que el procedimiento se inicia a solicitud del mismo.

Ese desarrollo está contenido en la actualidad en el artículo 21 del Decreto 32/2015, que para los supuestos de iniciación de oficio del procedimiento prevé una tramitación muy similar a la del procedimiento para la declaración de municipio turístico: la instrucción corresponde a la Dirección

23 Elaboración de planes y programas turísticos de las Administraciones supramunicipales y de la Administración de la Xunta de Galicia; líneas y medidas de fomento económico establecidas por la Administración de la Xunta de Galicia y las Diputaciones provinciales; actividades de la Administración de la Xunta de Galicia dirigidas a la promoción interior y exterior del turismo y al fomento de la imagen de Galicia como oferta o marca turística global; políticas de implantación o mejora de infraestructuras y servicios que incidan notoriamente en el turismo y sean impulsadas por los distintos departamentos de la Administración de la Xunta de Galicia.

24 Mejorar las condiciones de salubridad pública, protección civil y seguridad en lugares públicos; proteger los valores tradicionales y culturales de la población autóctona; salvaguardar el medio ambiente y los valores ecológicos; preservar los bienes públicos y privados relacionados con el turismo municipal; aumentar, diversificar y mejorar la oferta turística complementaria, así como crear nuevos productos; mejorar la formación de los profesionales del sector.

de Competitividad de la Agencia Turismo de Galicia; vuelven a ser preceptivos, pero no vinculantes, los mismos informes; se da audiencia al municipio interesado antes de formular la propuesta de resolución; el plazo máximo para resolver y notificar es idéntico (cinco meses), aunque el efecto de no notificar la resolución en plazo en este caso es la caducidad del procedimiento; y la única diferencia destacable es que la competencia para dictar la resolución corresponde a la Dirección de la Agencia Turismo de Galicia, en vez de al Consello de la Xunta. Esto último no deja de resultar un tanto sorprendente, porque no se ajusta al tradicional principio de *actus contrarius*.

Cuando el procedimiento se inicia a solicitud del propio Ayuntamiento, la instrucción se reduce a la formulación de propuesta de resolución de pérdida de la condición de municipio turístico y se prevé el silencio estimatorio si en un plazo de tres meses no se notifica la resolución.

6. CONCLUSIONES

No es necesario insistir en que la regulación que la Ley de Administración local de Galicia contiene de la organización municipal ha quedado ampliamente superada por las reformas experimentadas con posterioridad por la Ley de bases del régimen local y que esto arroja serias dudas sobre la técnica legislativa consistente en reproducir la normativa de ésta sin ocuparse luego de actualizarla. En una futura revisión de la Ley gallega habría que reconsiderar esa técnica legislativa y eliminar del texto de la misma lo que ya regula la Ley de bases del régimen local y es directamente aplicable sin necesidad de desarrollo alguno (órganos municipales necesarios y sus atribuciones), para centrarse en aquellos aspectos que merecen la atención del legislador autonómico. Y lo que debería merecer esa atención no es completar la regulación de la organización de los municipios, que tendría que dejarse a la potestad de autoorganización de éstos a través del correspondiente reglamento orgánico, sino el desarrollo de otros aspectos que pertenecen de lleno a la competencia autonómica sobre la legislación de régimen local.

En particular, cabe mencionar la regulación de los órganos de gestión desconcentrados, en cumplimiento del mandato del nuevo artículo 24 bis de la Ley de bases del régimen local, dado el papel que los mismos están llamados a desempeñar si se emprende el camino de las fusiones municipales. En esta línea, el nuevo apartado cuarto del artículo 13 de la Ley de bases prevé que "si se acordara en el Convenio de fusión, cada uno de los municipios fusionados, o alguno de ellos podrá funcionar como forma de organización desconcentrada de conformidad con lo previsto en el artículo 24 bis".

Tampoco parece que tenga mucho sentido mantener una proliferación de "régimenes municipales especiales" que, salvo en un caso, el de los municipios turísticos, nunca han sido objeto de desarrollo ni de aplicación. Incluso en ese último supuesto, tal régimen municipal especial quizá no debería estar regulado en la legislación de régimen local, sino en la legislación sectorial de turismo, que es lo que de hecho ha sucedido tras la entrada en vigor de la Ley del turismo de Galicia de 2011. En cambio, se echa en falta en la Ley de Administración local de Galicia un régimen municipal especial

para los municipios de población reducida, que, respetando las previsiones de la legislación básica de régimen local y la autonomía de los mismos, simplifique su estructura organizativa y el cumplimiento de las obligaciones que las leyes les imponen.

7. BIBLIOGRAFÍA

- CASTELLS ARTECHE, J.M., "La Comisión de Gobierno", *Documentación Administrativa*, 228, 1991.
- DEL SAZ, S., ALLI TURRILLAS, J.-C. y BACIGALUPO, M., "La organización municipal", *Manual de Derecho Local*, 2ª edición, Iustel, Madrid, 2013.
- FUERTES, M., "Los órganos municipales de carácter complementario", *Documentación Administrativa*, 228, 1991.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, I, 17ª edición, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Minor, 2015.
- LOPERENA ROTA, D., "El Pleno del Ayuntamiento", *Documentación Administrativa*, 228, 1991.
- MARTÍN SANZ, V., "La organización municipal", *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, 3ª edición, Iustel, Madrid, 2011.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, tomo IV, *El Ordenamiento Jurídico*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.
- ORTEGA, L., "El Alcalde como elemento de la organización municipal", *Documentación Administrativa*, 228, 1991.
- PAREJO ALFONSO, L., "La potestad de autoorganización de la Administración Local", *Documentación Administrativa*, 228, 1991.
- QUINTANA LÓPEZ, T., "La desconcentración en la organización de los Municipios", *Documentación Administrativa*, 228, 1991.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., "A vueltas con la cláusula de prevalencia del derecho estatal: sobre la inaplicación judicial de leyes autonómicas", *Aranzadi Doctrinal*, 10, 2012.
- RIVERO YSERN, J.L., *Manual de Derecho Local*, 7ª edición, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2014.