

REVISTA JURÍDICA DE CASTILLA Y LEÓN

N.º 23

ENERO 2011

ISSN 1696-6759

DIRECTOR: D. IGNACIO SÁEZ HIDALGO,
DIRECTOR DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN
SECRETARIA: D.ª JULIA GONZÁLEZ MACÍAS,
LETRADA MAYOR, SERVICIOS JURÍDICOS DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN



JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

Consejo de Dirección:

JOSÉ MARÍA DE LA CUESTA SÁENZ

Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos

ANTONIO JESÚS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO

Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid)

DANIEL IBÁÑEZ ESPESO

Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Palencia

Consejo Asesor:

ALFONSO CANDAU PÉREZ

Decano del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España

BEGOÑA GONZÁLEZ GARCÍA

Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos)

MANUEL DAVID MARTÍN-GRANIZO SANTAMARÍA

Fiscal Superior de la Fiscalía de la Comunidad de Castilla y León

ANDRÉS PALOMO DEL ARCO

Presidente de la Audiencia Provincial de Segovia

VIRTUDES DE LA PRIETA MIRALLES

Secretaría General del Consejo de Cuentas de Castilla y León

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León

FERNANDO REY MARTÍNEZ

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid

RICARDO RIVERO ORTEGA

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca

ÁNGEL SANZ MORÁN

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valladolid

MARÍA LUISA SEGOVIANO ASTABURUAGA

Magistrada de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo

JOSÉ IGNACIO SOBRINI LACRUZ

Secretario General del Consejo Consultivo de Castilla y León

FERNANDO TORIBIOS FUENTES

Procurador de los Tribunales

TEODORA TORRES GARCÍA

Catedrática de Derecho Civil de la Universidad de Valladolid

MARÍA LUISA VIDUEIRA PÉREZ

Letrada de la Junta de Castilla y León

ÍNDICE GENERAL

DERECHO ADMINISTRATIVO

7

SANTIAGO A. BELLO PAREDES

Las Gerencias municipales en Castilla y León.

67

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ

*Claves de la evolución del urbanismo comercial.
La implantación de grandes establecimientos
comerciales en Castilla y León.*

DERECHO CONSTITUCIONAL

105

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA

*La cooperación horizontal:
un impulso tan necesario como esperado.*

DERECHO PENAL

145

ANTONIO M.^A JAVATO MARTÍN

El concepto de funcionario y autoridad a efectos penales.

DERECHO PROCESAL

173

JUAN JOSÉ GONZÁLEZ LÓPEZ

*Obtención de la IMSI con fines de investigación penal.
Comentario a la STS 249/2008 (Sala de lo Penal),
de 20 de mayo.*

205 CÉSAR TOLOSA TRIBIÑO

El valor probatorio del expediente administrativo.

DERECHO AUTONÓMICO

231 ALBERTO GÓMEZ BARAHONA

El Derecho consuetudinario en el Derecho público de Castilla y León.

LAS GERENCIAS MUNICIPALES EN CASTILLA Y LEÓN *

Santiago A. Bello Paredes
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Burgos

RESUMEN

Es objeto de este estudio la valoración jurídica del instrumento de las Gerencias municipales en Castilla y León, el cual se encuentra constituido por un entramado organizativo derivado de la implantación por los municipios, en el ejercicio de su autonomía, de un modelo de gestión pública dirigido a mejorar la prestación de los servicios y actividades locales. En este sentido, se ofrece una especial atención al estudio de la diversa tipología de instrumentos gerenciales municipales existentes en Castilla y León y, singularmente, de las Gerencias Municipales de Urbanismo, y ello debido tanto a su temprana fecha de creación, como a la importancia de las competencias asumidas por éstas.

ABSTRACT

This study makes a legal evaluation of the instruments for municipal administration in Castile and Leon. These consist of an organizational network originating in the establishment, on the part of local councils in the exercise of their

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de investigación de la Junta de Castilla y León «Las Gerencias municipales de los Ayuntamientos de Castilla y León: su papel entre la gestión pública y la política», BU036A08. Además, el autor quiere agradecer expresamente la información aportada por diversos municipios de Castilla y León para su realización, así como la colaboración de la doctoranda Doña Lohitzune ZULOAGA.

Santiago A. Bello Paredes

autonomous duties, of a public administration model to improve the provision of local services and activities. In this sense, special attention is paid to the study of the diverse typologies of existing instruments for municipal administration in Castile and Leon; in particular, to the Municipal Administration of Town Planning, due both to its early creation and the importance of the responsibilities taken on in this area.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. LA AUTOORGANIZACIÓN COMO PRINCIPIO INSPIRADOR DEL RÉGIMEN LOCAL.
 - 2.1. Autonomía local y Autoorganización.
 - 2.1.1. La evolución legislativa estatal de la autoorganización municipal.
 - 2.1.2. La situación normativa actual en el ámbito estatal.
 - 2.1.3. La situación normativa autonómica del régimen local en Castilla y León.
 - 2.2. El fenómeno de las Gerencias municipales.
 - 2.2.1. Una aproximación al título competencial habilitador de la creación de las Gerencias municipales.
 - 2.2.2. Concepto y significado de las Gerencias municipales como instrumento organizativo.
3. LAS GERENCIAS MUNICIPALES EN CASTILLA Y LEÓN.
 - 3.1. Origen, tipología y régimen jurídico en el Derecho español.
 - 3.2. Un interesante ejemplo de modelo gerencial: las Gerencias Municipales de Urbanismo.

- 3.2.1. La Gerencia de Fomento de Burgos.
- 3.2.2. La Gerencia municipal de Urbanismo de Segovia.
- 3.2.3. La Sociedad municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid, (VIVA, S.L.).
- 3.2.4. La Entidad Pública Empresarial Patronato Municipal de Vivienda y Urbanismo del Ayuntamiento de Salamanca (EPEL).
- 3.3. Otros modelos gerenciales en Castilla y León.
 - 3.3.1. Las figuras de los Institutos, los Patronatos y las Fundaciones municipales.
 - 3.3.2. La figura de los consorcios.
 - 3.3.3. Otras figuras gerenciales.
- 4. CONCLUSIONES.

ANEXO I. RELACIÓN DE ORGANISMOS MUNICIPALES EXISTENTES EN CASTILLA Y LEÓN.

ANEXO II. RELACIÓN DE CONSORCIOS CON PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN CASTILLA Y LEÓN.

BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

La regulación de las entidades municipales realizada en el texto constitucional de 1978, artículos 137, 140, y 142 CE, supone una evidente ruptura con su situación normativa anterior, y en la que se caracterizaba a los municipios como organizaciones administrativas subordinadas por esencia al Estado e integradas en éste como una modalidad de su Administración periférica ⁽¹⁾.

En este sentido innovador, el artículo 137 CE establece que *«el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses»*; para concretar el artículo 140 CE que, *«la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales (...)»*.

Y esta premisa constitucional ha sido desarrollada por la legislación estatal contenida, fundamentalmente, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) ⁽²⁾ y, también, en el ámbito estatutario autonómico.

Pues bien, en el ámbito estatal este mandato constitucional queda patente con la lectura del Preámbulo de la LBRL, cuando se establece que *«la volun-*

1. BELLO PAREDES, S.A.: *Las Ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*. INAP, Madrid, 2002, pp. 72-73.

2. Sin olvidar normas estatales tan importantes en esta materia organizativa como el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), o el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROF).

Santiago A. Bello Paredes

dad del pueblo español ha sido la de enriquecer su trama organizativa, multiplicando sus centros de decisión, sin mengua de la superior unidad de su realidad unificadora (...). Y a las Cortes Generales compete enriquecer y concretar el diseño básico de las Entidades locales como una de las piezas de la entera organización territorial del Estado» ⁽³⁾.

En el ámbito autonómico, los diversos Estatutos de Autonomía vienen también regulando las instituciones municipales, no obstante bajo la premisa competencial de que corresponde al Estado, «*con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones locales*». Y todo ello, al considerar que «*el orden de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (artículo 149.1.18 de la Constitución), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su artículo 140*» ⁽⁴⁾.

En conclusión, el ámbito competencial del régimen jurídico de las entidades municipales resulta conformado en nuestro Derecho como una materia de regulación estatal, autonómica y local, esta última en el ejercicio de su autonomía establecida en los artículos 137 y 140 CE.

En este sentido, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACyL), aprobado por Ley Orgánica 12/2007, de 30 de noviembre, establece como competencia compartida, de desarrollo normativo y ejecución, la de «*régimen local*» ⁽⁵⁾, artículo 71.1.1.º, debiéndose entender por «*régimen local*» el «*régimen jurídico de las Administraciones locales*» ⁽⁶⁾.

3. Ordinal II de este Preámbulo.

4. STC 214/1989, de fecha 21 de diciembre, F.J. VI.

5. Mientras que el artículo 70.1.4.º establece como competencia exclusiva la «*organización territorial de la Comunidad. Relaciones entre las instituciones de la Comunidad y los entes locales y regulación de los entes locales creados por la Comunidad, en los términos previstos en el presente Estatuto*».

6. STC 214/1989, cit., F.J. I, y más recientemente la STC 31/2010, de fecha 28 de junio, F.J. XXXVI.

Pues bien, si efectuamos una breve referencia del contenido de la totalidad de los Estatutos de Autonomía últimamente reformados ⁽⁷⁾, todos ellos han asumido también competencias en *materia* de régimen local. Unos con mayor grado de detalle, Estatutos de Cataluña (EAC) ⁽⁸⁾ y Andalucía (EAA) ⁽⁹⁾, y el resto con un grado de concreción menor, quedando reducida a la mínima expresión en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV) ⁽¹⁰⁾ al señalar éste que «*la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...). 8.ª Régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española (...)*», artículo 49.1.

La regulación del EACyL se encuentra contenida en su Título III, el cual contiene una declaración de principios del siguiente tenor: «*las entidades locales de Castilla y León se regirán por los principios de autonomía, suficiencia financiera, competencia, coordinación, cooperación, responsabilidad, subsidiariedad y lealtad institucional*», artículo 43.2. Entidades locales que el artículo 43.1 enumera en «*municipios, provincias y demás entidades locales que con tal carácter puedan crearse conforme a la ley*».

Declaración de principios que debe verse completada con el contenido del artículo 48, el cual establece que las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales ⁽¹¹⁾ se ajustarán a los principios de «*lealtad institucional, respeto a los ámbitos competenciales respectivos, coordinación, cooperación, información mutua, subsidiariedad, solidaridad interterritorial y ponderación de los intereses públicos afectados, cualquiera que sea la Administración que los tenga a su cargo*».

7. Un estudio más profundo de esta situación puede verse en BELLO PAREDES, S.A.: «La situación de las Entidades locales en los Estatutos de Autonomía reformados: especial referencia al marco estatutario de Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 20, 2010, pp. 345-380. Igualmente, PAREJO ALFONSO, L.: «Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias», *REALA*, núm. 309, 2009, pp. 9-57.

8. Aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. Y cuya constitucionalidad en lo que se refiere a la regulación del «régimen local» ha sido avalada por la STC 31/2010, cit.

9. Aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.

10. Aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

11. Regulación que la STC 331/1993, de 12 de noviembre, F.J. II, califica como «*más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas*» que la que tienen las entidades locales y el Estado.

Santiago A. Bello Paredes

En conclusión, la regulación autonómica del régimen municipal *«ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado ex artículo 149.1.18 CE, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales»* ⁽¹²⁾.

2. LA AUTOORGANIZACIÓN COMO PRINCIPIO INSPIRADOR DEL RÉGIMEN LOCAL

2.1. AUTONOMÍA LOCAL Y AUTOORGANIZACIÓN

Del propio entendimiento literal de la palabra «Autonomía» ⁽¹³⁾ referida a los municipios, artículos 137 y 140 CE, se deriva que ésta debe garantizar su necesaria capacidad para autonomarse y para autoorganizarse, lo que evidencia que nos encontramos ante un ámbito material donde debe existir una amplia facultad de actuación para este tipo de entidades locales.

Y todo ello bajo la premisa de que la autonomía local es un «principio estructural» de la organización territorial del Estado ⁽¹⁴⁾, lo cual significa su pertenencia a los elementos definitorios de éste ⁽¹⁵⁾ y que deberá, por tanto, ser «garantizada».

Y ésta es la causa por la que el Tribunal Constitucional ha establecido, desde sus primeros pronunciamientos, que *«la garantía constitucional de la autonomía local es de carácter general y configurador de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligatoria, a entender que corresponde al*

12. STC 31/2010, cit., F.J. XXXVI.

13. ROMANO, S.: *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*, voz «Autonomía», Ejea, Buenos Aires, 1964, pp. 38-44, ofrece un estudio completo de la evolución del significado de este concepto en el Derecho contemporáneo. En nuestro país, MARTÍN-RETORTILLO, S.: «La doctrina del Ordenamiento jurídico de Santi Romano y algunas de sus aplicaciones en el campo del Derecho Administrativo», *RAP*, núm. 39, 1993, pp. 43 y ss.

14. PAREJO ALFONSO, L.: «Autonomía Local...», cit., p. 11.

15. BELLO PAREDES, S.A.: *Las Ordenanzas locales...*, cit. pp. 115-116, afirma que la autonomía como principio arquitectural del Estado pretende configurar, en una dimensión territorial del Estado, los poderes públicos de éste, garantizando así una posición para los entes locales en el reparto realizado por el poder constituyente entre una variedad de centros de decisión de naturaleza político-representativa.

mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado» ⁽¹⁶⁾.

2.1.1. La evolución legislativa estatal de la autoorganización municipal

En el ámbito de la organización la LBRL establecía, en su primera redacción del año 1985, que «*el régimen organizativo y de funcionamiento de sus órganos*» se regularía por sus disposiciones y, posteriormente, «*por las leyes de las Comunidades Autónomas y por el Reglamento orgánico propio de cada Entidad en los términos previstos en esta Ley*», artículo 5, letra a).

Esta previsión normativa era completada por el artículo 20.1, el cual establecía la posibilidad de los municipios de desarrollar la organización reseñada en la ley estatal a través de los «*reglamentos orgánicos*» municipales, «*sin otro límite que el respeto a la organización determinada por esta Ley*». Para establecerse, en su apartado segundo, que «*sin perjuicio de lo dispuesto en la regla c) del número anterior, las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local podrán establecer una organización complementaria de la prevista en este texto legal, que regirá en cada Municipio en todo aquello que su Reglamento orgánico no disponga lo contrario*».

En conclusión, el régimen jurídico de la organización municipal fue diseñado por el legislador estatal, en el texto originario de la LBRL, de tal forma que, cumpliendo las formulaciones de organización establecidas para el cumplimiento de los intereses estatales, los municipios podrían normar incluso con prevalencia sobre la regulación efectuada por las Comunidades Autónomas, que así producirían una normativa únicamente supletoria en el supuesto de no haber sido regulada esta materia «*en contrario*» a través del Reglamento orgánico municipal, apartado 2, *in fine*, del citado artículo 20.

No obstante, la sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1989 ⁽¹⁷⁾ supuso en este campo, como en otros varios referidos a la regulación

16. STC 32/1981, de 28 de julio, F.J. V.

17. STC 214/1989, cit. Sentencia cuyo alcance y consecuencias puede verse en MORA NONGERA, F.: «Régimen jurídico de las Entidades locales: la incidencia de la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, sobre el sistema de fuentes», *REDA*, núm. 70, 1991, pp. 281 y ss.; VALLINA VELARDE, J.L.: «Potestad organizativa y autonomía local», *REALA*, núm. 255-256, 1992, pp. 517 y ss, por todos.

Santiago A. Bello Paredes

del régimen local, un frenazo a las aspiraciones de las entidades locales en la búsqueda de nuevos ámbitos competenciales.

Y es que, frente a esta regulación normativa estatal, los recurrentes promotores de los diversos recursos de inconstitucionalidad acumulados a los que puso término la citada sentencia formularon una pluralidad heterogénea de argumentos en contra de tal regulación. Así:

- A) El Parlamento de Galicia consideró que *«la subordinación de las leyes de las Comunidades Autónomas al Reglamento Orgánico propio de cada entidad local. Con ello se produce una serie de consecuencias. En primer lugar, la subversión del principio de jerarquía normativa (artículo 9.3 de la Constitución) (...). En tercer lugar, queda anulada la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma en este ámbito material»*.
- B) El Parlamento de Cataluña entendía, por su parte, que *«con ello queda completamente vaciada la competencia legislativa autonómica en materia de organización local, ya que donde termina la normativa básica del Estado comienza el Reglamento orgánico de las Entidades locales, el cual resulta ser de aplicación preferente a las leyes autonómicas (...). Esa eliminación no puede justificarse en la defensa de la autonomía local, ya que si ésta exigiera la totalidad del espacio normativo dejado por la Ley 7/85, ello indicaría que la citada ley no regula sólo aspectos básicos, sino que agota el campo legislativo, incurriendo en inconstitucionalidad. La autonomía local es un límite al contenido de la legislación autonómica, pero no a su competencia»*.

La argumentación ofrecida por el Tribunal Constitucional, para aceptar los recursos de inconstitucionalidad en este concreto apartado, se centró fundamentalmente en efectuar una valoración del reparto competencial realizado por los artículos 148 y 149 CE en el ámbito del *«régimen local»*.

Y en esta sentencia se llegó a la conclusión de la inconstitucionalidad del precitado artículo 5, letra a), por considerar que este precepto obedecía a *«un orden de prelación de fuentes que será correcto en la medida en que coincida con lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad e incorrecto en cuanto*

se aparte de él. En cuanto tal coincidencia exista, el precepto es en consecuencia superfluo y en cuanto no exista inválido» ⁽¹⁸⁾.

Y es que, el núcleo argumental de esta decisión del Tribunal Constitucional descansaba en considerar que, en la materia de organización municipal, *«el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (artículo 149.1.18 de la Constitución), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su artículo 140»* ⁽¹⁹⁾.

Por tanto, se ha establecido por el Tribunal Constitucional que, si la técnica habilitadora en esta materia era la de «bases + desarrollo», no podía el Estado dictar los aspectos básicos sobre la materia de organización local e impedir su desarrollo normativo posterior por parte de las Comunidades Autónomas. Y ello, al afirmarse que con esta regulación de la LBRL *«resulta evidente que se elimina la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo autonómico en materia de organización municipal, lo que contradice frontalmente el orden constitucional de distribución de competencias»* ⁽²⁰⁾.

Por todo ello, la solución auspiciada por el Tribunal Constitucional fue la de eliminar los incisos que regulaban las relaciones entre la normativa autonómica y la municipal, de manera que tanto la ley estatal (básica), como la autonómica (desarrollo), constituyesen un límite a la actuación normativa de los municipios en materia autoorganizativa.

En conclusión, se ha establecido una distribución de competencias del siguiente tenor: *«se definen los órganos básicos municipales, se reconoce la potestad legislativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas y se admite, al propio tiempo, la existencia de un ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal»* ⁽²¹⁾.

18. STC 214/1989, cit., F.J. V.

19. STC 214/1989, cit., F.J. VI.

20. Cit., F.J. VI.

21. Cit.

Santiago A. Bello Paredes

2.1.2. *La situación normativa actual en el ámbito estatal*

Tras la reforma de la LBRL, realizada por la Ley 11/1999, de 2 de abril, para dar cumplimiento al contenido de la citada sentencia del Tribunal Constitucional, y por la más reciente Ley 57/2003, de 16 de diciembre, se ha dado una nueva redacción tanto al artículo 5, que había quedado huérfano de contenido, como al artículo 20.

De esta suerte, la materia de organización municipal queda actualmente regulada en la LBRL de la siguiente forma:

- a) Existe una organización básica contenida en el artículo 20.1, letras a), b) y c), constituida por el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno, en todos los Ayuntamientos, así como la Junta de Gobierno Local en los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos si así lo dispusiera su Reglamento Orgánico o lo acuerde su Pleno; igualmente existirán, en los municipios de más de 5.000 habitantes o en los que así lo disponga su Reglamento orgánico o lo acuerde su Pleno y *«si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa»*, otros órganos asesores o consultivos del Pleno así como de seguimiento de la gestión del Alcalde y de la Junta de Gobierno Local. En todo caso, y en estos órganos que se creen, *«todos los grupos políticos tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de concejales que tengan en el Pleno»*, artículo 20.1, letra c), *in fine*.

Además, existirá una Comisión Especial de Cuentas y una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, esta última en aquellos municipios que así lo disponga su Reglamento Orgánico o lo acuerde el Pleno, así como en *«los municipios de gran población»*, artículo 20.1, letras e) y d) respectivamente.

- b) Puede existir una organización complementaria diseñada por las *«leyes de las Comunidades Autónomas»*, artículo 20.2.
- c) Puede existir una *«organización complementaria de las anteriores»*, regulada por los propios municipios a través de sus Reglamentos Orgánicos, artículo 20.3, al disponerse que *«los propios Municipios, en los Reglamentos Orgánicos podrán establecer y regular otros órganos complementarios,*

de conformidad con lo previsto en este artículo, y en las leyes de las Comunidades Autónomas»; regulación que no podrán contradecir, en ningún supuesto, ni la regulación dictada por el Estado, ni la de las Comunidades Autónomas.

- d) Por último, se debe efectuar una referencia expresa a la tipología organizativa que la reforma de la LBRL del año 2003 realizó en los municipios denominados de «*gran población*»⁽²²⁾.

Para este tipo de municipios, la LBRL regula un conjunto de órganos adicionales a los anteriores, tales como los órganos desconcentrados que deben actuar en la circunscripción de los distritos, artículo 128. Y lo que resulta más interesante para este trabajo, genera la separación entre órganos superiores y directivos, artículo 130; los primeros se referirán al «*Alcalde, miembros de Junta de Gobierno Local*», mientras que los segundos serán, entre otros, «*los coordinadores generales de cada área o concejala, los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa de cada una de las grandes áreas o concejalías (...). Tendrán asimismo la condición de órganos directivos, los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 bis, párrafo b)*».

Dicho de otra forma, para los municipios de gran población, la LBRL consagra la existencia de un «nivel directivo», con un diseño similar al efectuado para la Administración General del Estado por el artículo 6 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

22. En el ámbito de los municipios de Castilla y León esta tipología sólo ha podido referirse al municipio de Valladolid. Y es que el régimen jurídico de este tipo de municipios, regulado por la Ley 57/2003, sólo alcanza a los municipios de una población superior a los 250.000 habitantes, a los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes, a los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas y a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes y que «*presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales*»; en los dos últimos supuestos de municipios se exige además que «*así lo decidan las Asambleas legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos*», art. 121.1 LBRL. No obstante, para esta nueva legislatura municipal que se iniciará en el año 2011, el municipio de Burgos previsiblemente también alcanzará esta condición de «gran municipio», y ello de conformidad con los últimos datos definitivos del Padrón municipal a fecha 01/01/2009, pues los referidos al año 2010 aún son provisionales, <<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2F20%2Fe260%2Fa2009%2F&file=pcaxis&N=&L=0>> (fecha consulta 02/11/2010).

Santiago A. Bello Paredes

Y es precisamente en este nivel directivo donde pueden encuadrarse el conjunto de órganos de carácter gerencial objeto de análisis en este trabajo, y que pueden ser desempeñados por funcionarios o por otro tipo de personas que *«en atención a las características específicas del puesto directivo, su titular no reúna dicha condición de funcionario»*, artículo 130.3 LBRL.

Además, se permite al Alcalde que designe como miembros de la Junta de Gobierno Local *«a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio»* de ellos, artículo 126.2 LBRL.

Se plasma, de esta forma, uno de los principios organizativos enunciados en la Ley 57/2003 de reforma de la LBRL, cual es el de alcanzar un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, *«lo que exige ejecutivos de gran capacidad para actuar rápida y eficazmente»*. Modificación normativa que pone en cuestión, indudablemente, la tradicional legitimación democrático-representativa de los cargos políticos municipales elegidos exclusivamente por sus vecinos⁽²³⁾.

2.1.3. *La situación normativa autonómica del régimen local en Castilla y León*

En el supuesto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local no ha establecido ninguna regulación complementaria de la organización municipal, salvo en el supuesto de las entidades locales menores y de los municipios de menos de 5.000 habitantes, para los cuales se establece, artículo 77.b), que *«la Junta de Castilla y León aprobará un Reglamento Orgánico que regirá en defecto del que pueda aprobar el Pleno del Ayuntamiento»*, y, por tanto, con un evidente carácter supletorio, pues se otorga prevalencia a la regulación organizativa que apruebe cada municipio.

23. Como pone de manifiesto SÁNCHEZ BLANCO, A.: «Modernización del Gobierno Local y Gobernanza Europea», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 1, 2003, pp. 206-211.

En conclusión, resulta evidente cómo en el ámbito autonómico de Castilla y León la organización municipal dependerá fundamentalmente de la actuación normativa de los propios municipios.

De esta forma, se ha llegado a una situación normativa «similar» a la que preveía la redacción originaria de la LBRL de 1985, y ello debido al entendimiento efectuado en Castilla y León de que en esta materia deberán ser los propios municipios quienes procedan a la regulación normativa de su organización complementaria.

Y es precisamente en este entorno normativo y conceptual donde debemos ubicar la posible creación, por los municipios, de instrumentos jurídicos descentralizados y desconcentrados, denominados «gerencias municipales», para la gestión de competencias especialmente «sensibles» para la Administración municipal.

2.2. EL FENÓMENO DE LAS GERENCIAS MUNICIPALES

2.2.1. *Una aproximación al título competencial habilitador de la creación de las Gerencias municipales*

No puede ser más evidente, y sencillo, el aparato conceptual que se utiliza en este trabajo para determinar el ámbito competencial de los municipios a la hora de abordar la posible creación de órganos y estructuras gerenciales.

En primer lugar, se debe producir una identificación de los diversos intereses en relación en esta materia de organización municipal; posteriormente, han de ser debidamente valorados y ponderados y finalmente, y como consecuencia de las dos actuaciones anteriores, se deberá producir una determinación y habilitación competencial para el cumplimiento de los intereses respectivos del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los municipios.

Y todo ello, asumiendo la temprana construcción elaborada por el Tribunal Constitucional que consideró el interés municipal como una cláusula de habilitación competencial para los municipios, de forma que éstos deberán ostentar «*todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer*» tal interés; por lo que la competencia deberá ser establecida «*en fun-*

Santiago A. Bello Paredes

ción del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia de y de la Comunidad Autónoma» ⁽²⁴⁾.

De esta forma, las distintas etapas para la determinación del ámbito competencial en la materia de «organización municipal» son las siguientes:

a) Identificación del interés estatal.

Es fácilmente perceptible la existencia de un interés estatal para que exista una homogeneidad en los diversos órganos que han de existir en cualquier municipio. Y ello, como plasmación a nivel normativo de «*lo que es esencial para garantizar el modelo de Estado inherente a la configuración de la Autonomía local*», y que «*conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado, (...) (aunque) la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas*» ⁽²⁵⁾.

Dicho de otra forma, «*la garantía constitucional de la autonomía local es de carácter general y configurador de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligatoria, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado*» ⁽²⁶⁾.

De esta forma, el Estado ostenta competencia para regular la organización básica de todos los municipios, tal y como ya hemos analizado se ha establecido en la vigente regulación de la LBRL.

b) Identificación de los intereses autonómicos.

Dado el contenido de la legislación autonómica de régimen local en Castilla y León que, como acabamos de comprobar, ha establecido una mínima y supletoria regulación complementaria de la organización municipal, se debe en-

24. STC 4/1981, de 2 de febrero, F.J. II.

25. STC 33/1993, de 1 de febrero, F.J. III.

26. STC 32/1981, cit., F.J. V.

tender que los intereses autonómicos en esta materia se centran exclusivamente en la regulación organizativa de las entidades locales menores y de los municipios de menos de 5.000 habitantes, y todo ello con un carácter meramente supletorio.

c) Identificación de los intereses locales.

No resulta posible considerar que las competencias municipales en materia de autoorganización queden reducidas a meras funciones residuales, una vez agotada la actuación normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas. Y ello dado que *«lo que sea estrictamente local se reserva a los municipios y lo que exceda del interés puramente municipal se atribuye a la competencia de Administraciones supramunicipales»* ⁽²⁷⁾.

Pues bien, en materia de autoorganización resulta evidente que los municipios tienen un indudable interés en conformar sus órganos o entes de gestión y administración, descentralizando o desconcentrando funciones ⁽²⁸⁾, creando otros órganos activos o de asesoramiento ⁽²⁹⁾, incrementando la participación

27. Como acertadamente señala la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de fecha 6 de junio de 1990.

28. En materia de desconcentración de funciones, la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 14 de diciembre de 1988 sanciona la existencia de un interés local indudable en la actuación del Ayuntamiento de Barcelona creando los Distritos como órganos político-territoriales, dado que *«el Pleno del Ayuntamiento podrá acordar la creación de órganos municipales de gestión desconcentrada, debiendo integrar, al ser constituidos estos órganos, a Concejales, representantes de los vecinos y de las asociaciones ciudadanas»*.

29. En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 11 de marzo de 1986 aceptó la existencia de interés local en la creación por los municipios de «Comisiones de Gobierno» con una composición que puede derivarse de una actuación discrecional del órgano ejecutivo del municipio, y que no tiene que respetar la proporcionalidad política plasmada en el Pleno del Ayuntamiento, y ello puesto que se faculta al *«Alcalde para la formación de un ejecutivo monocolor, respondiendo la nueva organización municipal a la concepción del Alcalde, y su Comisión de Gobierno, como órgano ejecutivo, y del Pleno como órgano de participación y control»*. Por el contrario, sí existe un interés estatal en que en las «Comisiones Informativas» exista una composición proporcionada a la del Pleno, por cuanto estos órganos no son complementarios de la función ejecutiva del Alcalde únicamente, sino de la actuación de control del Pleno, que podría verse alterada por su exclusión de estos órganos. Y es que *«las Comisiones Informativas (...) son órganos sólo en sentido impropio y en realidad meras divisiones internas del Pleno Municipal, carentes de competencias decisorias propias y cuya función se reduce a preparar las decisiones de aquél, estudiando e informando previamente los asuntos sobre los que debe resolver. En cuanto partes del Pleno deben reproducir, en cuanto sea posible, la estructura política de éste, pues, de otro modo, en efecto, no sólo se eliminaría toda participación de los Concejales de la minoría en un estadio importante del proceso de decisión (...), sino que se hurtaría a la minoría incluso la posibilidad de participar con plena eficacia en el estadio final de la decisión»*, STC 32/1985, de 6 de marzo, F.J. II.

Santiago A. Bello Paredes

de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos municipales, entre otras posibles variables organizativas.

De esta forma, se puede afirmar que la actuación normativa de los municipios en materia de autoorganización, sea a través de la aprobación de los Reglamentos orgánicos o de otras normas o actos generadores de órganos administrativos u otras figuras jurídicas, no se configura en torno a una actuación supletoria de los espacios no regulados por el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que se debe configurar en el espacio determinado por la existencia de intereses municipales, una vez valorados y ponderados el resto de intereses públicos, ya sean estatales o autonómicos.

Así las cosas, la determinación concreta de la existencia o no de las Gerencias municipales resulta una decisión autónoma, en el plano autoorganizativo, que deberá adoptar cada municipio, y que se encuentra garantizada en nuestro Derecho como corolario de la aplicación del principio constitucional de la autonomía local, contenido en los artículos 137, 140 y 142 CE.

Además, estas Gerencias municipales deberán tener una configuración representativa del Pleno del Ayuntamiento, única y exclusivamente si se constituyen para ejercer competencias que tengan por finalidad «*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*», artículo 20.1, letra c) LBRL. Por el contrario, no resultará obligada esta composición en otro caso, es decir, cuando tengan atribuidas competencias del Alcalde o de la Junta de Gobierno Local; órganos que representan el «ejecutivo» municipal⁽³⁰⁾.

2.2.2. *Concepto y significado de las Gerencias municipales como instrumento organizativo*

La cuestión que tenemos que abordar se centra en efectuar una definición del conjunto de instrumentos organizativos que deseamos analizar, que no son otros que las «Gerencias municipales». Por ello, entendemos que en éstas

30. Empleando así la terminología que utiliza la Ley 57/2003.

se incluyen las diversas formas organizativas generadas en el ámbito municipal como plasmación concreta del principio de autonomía local, y en las cuales se incluyen técnicas y/o procedimientos de dirección gerencial como fórmula para la mejora de la prestación de los servicios municipales ⁽³¹⁾.

En este sentido, la primera nota que debe caracterizar estas gerencias es la existencia de un «grado importante de autonomía en la gestión» de los asuntos que hayan sido atribuidos por la norma o actuación constituyente. Este grado de autonomía funcional se deberá encontrar tanto en aquellas formas organizativas que tengan personalidad jurídica propia (bien sea bajo la fórmula de organismos autónomos, empresas públicas municipales o consorcios), como en aquellas otras fórmulas organizativas de las que no se derive ninguna personificación jurídica distinta de la municipal (servicios municipalizados u otros órganos administrativos).

Debiendo entenderse que deberá plasmarse un mayor grado de autonomía en aquellas fórmulas organizativas que tengan personalidad jurídica propia, mientras que la autonomía funcional podrá presentar una menor incidencia en las fórmulas organizativas derivadas del ejercicio del principio de desconcentración funcional.

Dicho de otra forma, la actuación gerencial no debe centrarse única y exclusivamente en la definición de su tipología organizativa, que resultará ser bien variada como veremos posteriormente, sino en la independencia funcional del entramado organizativo, en los medios que dispone, en las formas y procedimientos de gestión de los asuntos públicos y, en suma, en la diversa tipología de las competencias que ejerce.

Y es que, este fenómeno del «gerencialismo municipal» no puede entenderse en su integridad si no se pone en relación con el modelo conocido como «Nueva Gerencia Pública» (NGP) ⁽³²⁾, del cual viene hablándose en Europa y América desde hace al menos 40 años.

31. GARCÍA SÁNCHEZ, I.M.: «La nueva gestión pública: evolución y tendencias», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 47, 2007, pp. 37-64. Aunque también pueden citarse como causas para la utilización de este modelo organizativo la posibilidad de eludir los mecanismos de control e, incluso, la propia situación económica de los municipios, PRADO LORENZO, J.M., MARTÍN JIMÉNEZ, D., y GARCÍA SÁNCHEZ, I.M.: «El proceso de corporatización en España: evolución y factores explicativos», *Auditoría Pública*, núm. 47, 2009, p. 64.

32. La primera cuestión que debemos establecer se concreta en una cuestión semántica; la expresión «*New Public Management*» ha sido traducida al castellano como «Nueva Gerencia Pública» o como «Nueva Gestión

Santiago A. Bello Paredes

Pues bien, frente a la tradicional configuración de la Administración pública, entendida como un conjunto de órganos jerarquizados, servidos por administradores responsables ante políticos electos ⁽³³⁾, y con una limitada capacidad de intervención de los ciudadanos en la adopción de sus decisiones, se alza un nuevo paradigma organizativo cual es el de la «Nueva Gerencia Pública».

De esta forma, el paradigma del gerencialismo estaría basado en la desagregación de las organizaciones burocráticas tradicionales en agencias separadas, generalmente tratando de imitar el modelo de la empresa privada, y presididas por la gestión de desempeño ⁽³⁴⁾.

Este nuevo modelo se plantea con la finalidad de implantar un cambio de mentalidad, en virtud del cual las ideas y los valores económicos cobran un especial protagonismo frente a los estrictamente políticos; de esta forma, este modelo se caracteriza por considerar que resulta eficiente la gestión cuando resulta rentable económicamente.

Siguiendo el esquema evolutivo sufrido por el paradigma de la NGP, se puede señalar lo siguiente. En sus comienzos, este paradigma consistía en afirmar que el Estado debía retroceder en los ámbitos sociales porque los valores que interesaban en ellos se realizaban mejor por el mercado, no siendo necesario más que una intervención muy limitada del Estado. La Administración pública resultaba así inferior a la organización privada, por lo cual aquélla debía quedar minimizada y, en lo que restase, aquélla no debía realizar ninguna actuación administrativa sino que debía actuar bajo el concepto del «public management» ⁽³⁵⁾.

Pública. La primera expresión es utilizada por BAENA DEL ALCÁZAR, M.: «La reforma neogerencial: de la Nueva Gerencia Pública a la Administración pública postmoderna», *Actas del XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, celebrado en Buenos Aires, los días 4 a 7 de noviembre de 2008; en igual sentido se expresa también XISTERNAS XURIS, X., «Un modelo gerencial para la organización de los Gobiernos Locales», *Análisis Local*, núm. 32, 2000, pp. 5-12. Por el contrario, otros autores como ARELLANO GAULT, D.: «Una cuestión de confianza. Retos e instrumentos para una reforma del Estado en América Latina», *Nueva Sociedad* núm. 210, 2007, o DÍAZ FERNÁNDEZ, A.M.: «Experiencias Gerenciales en la Comunidad Autónoma de Castilla y León», en *Actas del XIII Congreso Internacional...*, cit., prefieren emplear la expresión «Nueva Gestión Pública». Por nuestra parte, preferimos emplear la expresión de «Nueva Gerencia Pública» para poner especial énfasis en el aspecto gerencial.

33. BAENA DEL ALCÁZAR, M.: «La reforma neogerencial...», cit., p. 1.

34. ARMSTRONG, A.: «A Comparative Analysis: New public Management-The Way Ahead?», *Australian Journal of Public Administration*, Oxford, núm. 57, pp. 12-24.

35. BAENA DEL ALCÁZAR, M., cit., p. 4.

No obstante estas primeras afirmaciones, la situación actual de este planteamiento organizativo de la NGP supone una reducción del alcance de estos argumentos; de esta forma, ya no se habla de clientes, sino de ciudadanos, y el interés público es ahora el resultado del diálogo sobre los valores compartidos, los cuales se generan como consecuencia de una intermediación de intereses entre los ciudadanos y los grupos de la comunidad.

En definitiva, se ha alcanzado un punto intermedio entre la tradicional configuración de la Administración pública weberiana y los planteamientos más economicistas de la NGP, y este punto intermedio descansa en afirmar la necesaria y permanente colaboración y diálogo entre los ciudadanos y los políticos, para contemplar la realidad social como un complejo de subsistemas que se relacionan para ajustar así el diverso poder de las asociaciones, de la sociedad civil y de los grupos de ciudadanos ⁽³⁶⁾.

En todo caso, este paradigma organizativo supone la modificación del rol tradicional de las Administraciones públicas, no sólo con la inclusión de «directivos profesionales» en su seno, sino a través de la búsqueda de una «dimensión empresarial» de la gestión pública, orientada a la consecución de criterios de racionalidad en la gestión de los recursos públicos, cada vez más escasos, y con elevadas cotas de eficacia y eficiencia.

De esta forma, y ante las dificultades endémicas de los municipios españoles, derivada de su nivel de gasto y endeudamiento, éstos han optado por buscar nuevas fórmulas que les permitan satisfacer las necesidades de los ciudadanos, sin recurrir a una mayor presión fiscal ⁽³⁷⁾.

En conclusión, el paradigma del «gerencialismo municipal» podría ser identificado actualmente en función de los siguientes elementos ⁽³⁸⁾:

- a) *Simplificación de estructuras*, lo cual se consigue «aplanando» las organizaciones con el fin de que la información entre el problema y quien deba resolverlo fluya rápidamente.

36. BAENA DEL ALCÁZAR, M., cit., p. 9.

37. PRADO LORENZO, J.M., cit., p. 64.

38. DÍAZ FERNÁNDEZ, A.M., «Experiencias gerenciales...», cit., p. 3.

Santiago A. Bello Paredes

- b) *Simplificación de los procedimientos*, a través de la reducción de las normas y los controles formales.
- c) *Separación de responsabilidades políticas y de gestión*, de forma que, dentro de la Administración, unos sean los responsables de la elaboración de las políticas y de la distribución de los recursos, y otros de la prestación de los servicios para obtener el máximo rendimiento y calidad.
- d) *Descentralización del poder* en las unidades de gestión, lo cual constituye la nota característica más importante para valorar la intensidad real de estos procesos reformadores.
- e) *Orientación del control a los resultados*, como forma de contrarrestar la disminución de los controles procedimentales.
- f) *Introducción de las fuerzas de mercado* o mecanismos de competencia entre las propias unidades prestadoras de los servicios públicos, o entre éstas y el sector privado.

Dicho de otra forma, la introducción de este modelo gerencial en el ámbito municipal supone asumir el reto de reinventar el papel y las formas de actuación de las autoridades locales.

Y es que este movimiento apunta la idea central de repolitizar los gobiernos locales, enfatizando la importancia de la función de gobernar y la relevancia de la actividad política en el plano municipal para conseguir acercar así la vida local a los ciudadanos. En este entendimiento resulta muy útil este modelo gerencial; pues, frente a la tradicional visión del «concejal-gestor», se puede concebir la del «concejal-político», dejando la gestión a gestores profesionales, los gerentes locales, quienes deberán conseguir la prestación de los servicios municipales con un mayor grado de eficacia y eficiencia.

Y, por último, en lo que se refiere a la tipología de las funciones y las competencias que pueden asumir este conjunto de organizaciones gerenciales, parece evidente que éstas deben referirse a las actividades dirigidas a satisfacer necesidades de los ciudadanos, dentro de las líneas políticas establecidas previamente por la organización política tradicional. Pero la concreción concreta del conjunto de estas actividades queda a la valoración autónoma que efectúe cada entidad municipal.

3. LAS GERENCIAS MUNICIPALES EN CASTILLA Y LEÓN

3.1. ORIGEN, TIPOLOGÍA Y RÉGIMEN JURÍDICO EN EL DERECHO ESPAÑOL

La existencia de fórmulas e instrumentos organizativos en el ámbito municipal, y diferenciados de la propia organización territorial, para la prestación de los servicios públicos, debe remontarse al año 1945 con la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local de fecha 17 de julio de 1945. Y es que esta norma establecía, en sus Bases 17.^a y 18.^a, la posibilidad de los municipios de «*prestar los servicios de su competencia que no impliquen ejercicio de autoridad mediante convenio con los particulares en forma de (...) Empresa mixta*», y de municipalizar, con y sin monopolio, los servicios de «*abastecimiento de aguas, electricidad, gas, recogida y aprovechamiento de basuras, alcantarillado, lonjas, mercados, mataderos, cámaras frigoríficas, pompas fúnebres y autobuses, trolebuses, ferrocarriles y demás medios de transporte dentro del término municipal, así como de estaciones de autobuses*». Pudiendo prestarse estos servicios «*por gestión directa, con o sin órgano especial de administración, en forma de Empresa privada y en régimen de Empresa mixta (...)*».

Previsión normativa que se reiteró en el artículo 167 del Decreto, de fecha 24 de junio de 1955, por el que se aprobaba el Texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de fecha 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953.

Igualmente, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), aprobado por Decreto de fecha 17 de junio de 1955, establecía en su artículo 85 la posibilidad para los municipios de «*realizar los servicios de su competencia dotándoles de personalidad jurídica pública*»; y ello, no sólo en los supuestos exigidos por una ley, sino también «*cuando el adecuado desarrollo de las funciones de beneficencia, de cultura o de naturaleza económica lo aconsejaren*».

Se deduce del contenido de este precepto el origen de una incipiente Administración institucional municipal, así como el ámbito funcional dónde ésta debiera ubicarse. Y es que esta norma evidenciaba la voluntad estatal de que esta Administración institucional tuviera una personalidad jurídica propia y,

Santiago A. Bello Paredes

además, determinaba un posible amplio ámbito de actuación, al referirse a las posibles actividades locales en los ámbitos de «*beneficencia, de cultura o de naturaleza económica*».

Posteriormente, la Ley de Bases de Régimen Local, de fecha 19 de noviembre de 1975, no sólo ratificó la posibilidad legal de la creación de este conjunto de órganos y organizaciones institucionales para la prestación de servicios de competencia local, sino que, en cierta forma, habilitó la incorporación de «profesionales» de la gestión de los servicios municipales.

En el primer aspecto, la Base 39.^a señalaba expresamente que «*las entidades locales podrán crear, modificar o suprimir **órganos de gestión administrativa no representativos**, necesarios para el desarrollo de las actividades a su cargo (...). Para el desarrollo de los servicios a su cargo, las entidades locales están facultadas para crear personas jurídicas que podrán revestir la forma de fundación pública o análogas; constituir sociedades con limitación de responsabilidad, suscribiendo la totalidad del capital o con participación de otros entes públicos, así como establecer sociedades de economía mixta (...). Las entidades locales, en la forma que se establezca, podrán constituir consorcios con entidades públicas de diferente orden o naturaleza para fines de interés para las respectivas poblaciones. Los consorcios gozarán de personalidad jurídica propia y de la consideración de entidades locales*».

Por otra parte, la Base 6.^a establecía que, «*cuando la complejidad de los servicios propios de la competencia municipal así lo aconseje, el Pleno de la Corporación, a propuesta del Alcalde, podrá nombrar y remover **Directores de Servicio**, que estarán al frente de cada rama o servicio especializado. El nombramiento deberá recaer en quienes reúnan las condiciones que al efecto se establezcan*».

Actualmente, la vigente LBRL, y continuando con esta tradicional regulación normativa estatal, establece en sus artículos 85 a 87 las distintas formas y modos de gestión municipal ⁽³⁹⁾ que, dejando al lado el sistema de «gestión

39. Un estudio completo de este régimen jurídico en SOSA WAGNER, F.: *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid, 2008. Igualmente, «La gestión propia y el Organismo Autónomo como formas de prestación de los servicios públicos locales», *Actualidad y perspectivas del Derecho público a finales del siglo xx. Homenaje al profesor Garrido Falla*, vol. II, Complutense, Madrid, 1992, pp. 835-846.

directa por la propia entidad municipal», son los siguientes: «Organismo autónomo local. Entidad pública empresarial local. Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública», artículo 85.2. Estableciendo, el artículo 85.3, la limitación de que «en ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta ni mediante sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad».

Además, el artículo 87.1 LBRL se refiere a la posible creación de entidades personificadas denominadas «consorcios» y creados «con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas».

Pues bien, el régimen jurídico de los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales municipales se establece por remisión a la normativa estatal contenida en la LOFAGE⁽⁴⁰⁾, y a los preceptos contenidos en el artículo 85 bis.1 LBRL. Estableciendo expresamente este precepto que «el titular del máximo órgano de dirección de los mismos deberá ser un funcionario de carrera o laboral de las Administraciones públicas o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos, y con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo. En los municipios señalados en el título X, tendrá la consideración de órgano directivo», letra b).

En este plano organizativo, este precepto también recoge, letra c), que, «en los organismos autónomos locales deberá existir un Consejo Rector, cuya composición se determinará en sus Estatutos». Y «en las entidades públicas empresariales locales deberá existir un Consejo de Administración, cuya composición se determinará en sus Estatutos», letra d).

Por último, resulta importante advertir, para el contenido de este trabajo, que todos los organismos autónomos y entidades públicas empresariales «estarán sometidos a un control de eficacia por la concejalía, área u órgano equivalente de la entidad local a la que estén adscritos».

En lo que se refiere a las sociedades mercantiles municipales, el artículo 85 ter LBRL establece, en su apartado 1.º, que éstas «se regirán íntegramente,

40. Artículos 45 a 52 y 53 a 60, respectivamente.

Santiago A. Bello Paredes

cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación», y en su apartado 3.º que «los estatutos determinarán la forma de designación y el funcionamiento de la Junta General y del Consejo de Administración, así como los máximos órganos de dirección», además, el capital «deberá ser aportado íntegramente por la entidad local o un ente público de la misma».

Nos encontramos, por tanto, ante una amplia habilitación legal que permite la existencia de una variada fórmula organizativa, dentro de la cual se podrán crear entes municipales, o con participación municipal, y donde puede operar el principio gerencial objeto de este estudio. La concreción real de estas fórmulas organizativas deberá corresponder a la decisión autónoma de cada municipio, como prueba irrefutable del principio de autonomía local.

3.2. UN INTERESANTE EJEMPLO DE MODELO GERENCIAL: LAS GERENCIAS MUNICIPALES DE URBANISMO

Es en el ámbito urbanístico, y como consecuencia del reconocimiento legislativo estatal a este tipo de figuras organizativas, donde se ponen de manifiesto las primeras organizaciones gerenciales municipales en nuestro Derecho, y ello bajo la denominación legal de «Gerencias de urbanismo»⁽⁴¹⁾.

De esta forma, la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de fecha 12 de mayo de 1956, ya preveía esta posibilidad en su artículo 203 al establecer que los Ayuntamientos podrían solicitar *«que se instituya una Gerencia urbanística para estudiar, orientar, dirigir, ejecutar e inspeccionar el planeamiento»*. La aprobación de este régimen organizativo debía corresponder al Consejo de Ministros, y el Gerente era nombrado por el Ministro de la Gobernación y debía recaer *«en algún miembro de la Corporación municipal o en quien ostentare ese carácter, siempre que uno y otro estuvieren especialmente capacitados»*.

41. Un interesante trabajo sobre este modelo organizativo en RODRÍGUEZ OLIVER, J.M.: «En torno a las Gerencias municipales», *REDA*, núm. 10, 1976, pp. 477-484, en el cual se pone de manifiesto la evolución histórica de una de las primeras Gerencias municipales de Urbanismo, la de Madrid, creada al amparo de la Ley del Área Metropolitana de Madrid del año 1963.

Esta regulación normativa se reitera en el artículo 215 del Real Decreto 1346/1976, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana.

Pues bien, tal regulación legal fue completada por el Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, cuyos artículos 15 a 20 procedieron a efectuar una completa regulación jurídica de las Gerencias de Urbanismo, y ello dado que se posibilitaba la creación de estas Gerencias en la «*Administración central, local e institucional*», artículo 15.1.

En este artículo 15, apartados 2 y 3, se procedía también a efectuar la caracterización sustancial de las Gerencias de urbanismo con la finalidad de conseguir «*una diferenciación orgánica, funcional o ambas cosas a la vez, respecto de la organización y funciones generales propias del ente público que la constituya*», para lo cual se podría crear «*un órgano de carácter individual o colegiado o en una entidad con personalidad y patrimonio propio*». Estableciendo el artículo 19 que las Gerencias urbanísticas municipales podrían tener tanto «*funciones instrumentales de carácter técnico, cuya decisión corresponda en último término al Ayuntamiento, (...), funciones que impliquen ejercicio de autoridad y que le sean transferidas mediante descentralización funcional, (...), la gestión del patrimonio municipal del suelo (...)*».

Nos encontramos, por tanto, ante una normativa jurídica que asume plenamente la técnica gerencial en nuestro Derecho y que ha tenido y tiene una enorme importancia en el ámbito del urbanismo municipal ⁽⁴²⁾.

Con la asunción de las competencias urbanísticas por las Comunidades Autónomas ⁽⁴³⁾, lo cual en el caso de Castilla León se realiza en el artículo 70.1.6.º

42. Y cuyos objetivos resume RIVERO OCHOA, F.J.: «Gerencias Municipales de Urbanismo», *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, núm. 4, 1986, pp. 160-175, de la siguiente forma: «*el objetivo general es la agilidad y, en consecuencia, eficacia en la gestión. Conseguir una organización que actúe mediante previsiones y programas, control de resultados y que no se limite, solamente, a ir resolviendo peticiones o problemas a medida que se planteen. Para ello se precisa que la organización general municipal esté diversificada y, respecto a la gestión urbanística, posea las siguientes características: – Determinación de funciones para, a su vez, determinar el tamaño de la organización. – Entidad, esencialmente, municipal, en garantía de su autonomía. – Personalidad jurídica propia. – Asignación a cada órgano de funciones propias. – Profesionalidad, especialización, dedicación e incompatibilidad. – Mejora del régimen del personal. – Simplificación del procedimiento. – Recursos y gestión económica propios*».

43. Reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que procedió a determinar la STC 61/1997, de 20 de marzo, al concluir que la ordenación del territorio, urbanismo y la vivienda son competencias

Santiago A. Bello Paredes

EACyL, la legislación urbanística de Castilla y León ha continuado con la regulación de las Gerencias urbanísticas municipales. De esta forma, en el artículo 134.2 Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo en Castilla y León (LUCyL), se habilita legalmente *«a los municipios y Diputaciones provinciales la creación de órganos desconcentrados o gerencias urbanísticas que tengan por objeto la gestión de sus competencias urbanísticas»*.

Previsión legal que se encuentra desarrollada en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCyL), aprobado por Decreto de fecha 29 de enero de 2004 y reformado en fecha 9 de julio de 2009, el cual establece en su artículo 400.1 que *«los municipios, las Diputaciones provinciales y en general las entidades dependientes de la Administración local pueden emplear para la gestión de sus competencias urbanísticas, todas las formas previstas en la legislación sobre régimen local, régimen jurídico y contratación administrativa, tales como: a) La constitución de gerencias de urbanismo. b) El establecimiento de las formas de colaboración con otras entidades de Derecho público y con los particulares que resulten más convenientes para la gestión de sus competencias, incluida la constitución de mancomunidades, consorcios y sociedades de capital íntegramente público o de economías mixta. c) La encomienda de la ejecución material de actividades de su competencia (...). d) La delegación de competencias (...).»*

Pues bien, el artículo 406 RUCyL efectúa una pormenorizada relación de las competencias que pueden ser asumidas por las Gerencias de Urbanismo, ora impliquen ejercicio de autoridad, ora tengan funciones instrumentales, ora sean de gestión de los Patrimonios públicos de suelo.

exclusivas de las Comunidades Autónomas, según establece claramente el artículo 148.1.3.º CE. Además, resulta necesario separar lo que es materia propiamente urbanística, y por tanto de exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas y donde el Estado no puede legislar ni siquiera para establecer un derecho supletorio, y otras que se encuentran en íntima relación con el urbanismo y que el Estado puede regular sólo en cuanto puedan subsumirse en alguno de los títulos competenciales del artículo 149 CE, como es el supuesto del establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones Públicas o el procedimiento administrativo común. Interpretación constitucional que ha conducido a que actualmente todas las Comunidades Autónomas hayan asumido competencias en materia urbanística.

En lo que se refiere a las competencias que impliquen ejercicio de autoridad, debe resaltarse que se refieren a las facultades de «*otorgar licencias urbanísticas*», de «*ejercer la inspección urbanística*» y de «*tramitar y resolver expedientes de restauración de la legalidad*». En definitiva, se habilita a cada municipio para que residencien en estas Gerencias la práctica totalidad de la intervención municipal en materia de uso del suelo; debiéndose incluir, también, las competencias que se puedan referir a la «*gestión de los patrimonios públicos del suelo*».

Por el contrario, y en el ámbito de las competencias sobre el planeamiento y la gestión urbanística, reside en el ámbito de la Administración municipal la decisión sobre su aprobación, siendo las Gerencias municipales órganos técnicos y de asesoramiento; pero también en estos ámbitos competenciales resulta muy importante la actuación de las Gerencias pues éstas pueden asumir competencias de «*ejecución*» «*de los instrumentos de planeamiento*» y de «*los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas*».

En lo que se refiere a su diversa tipología jurídica, ésta no queda resuelta de una forma inequívoca en la normativa urbanística de Castilla y León, continuando así con la tradición normativa instaurada por el RSCL. Y es que, de la dicción del artículo 134.2 LUCyL debe interpretarse que la tipología organizativa abarca tanto la posible existencia de «*órganos desconcentrados*» como de posibles entes surgidos del ejercicio de la «*descentralización funcional*». Lo cual engloba, dentro de las Gerencias municipales, tanto a los organismos autónomos como al resto de entes organizativos previstos en el artículo 85.2.a) LBRL.

En conclusión, la autonomía en el plano organizativo que garantiza la vigente normativa urbanística en Castilla y León permite a los diversos municipios una amplia libertad de elección de la tipología organizativa en la que se pueden encuadrar las Gerencias municipales de urbanismo. Autonomía que también se debe extender a la determinación de su organización interna, así como a la determinación concreta de las competencias que éstas asumen en el ámbito urbanístico.

Por ello, se efectúa a continuación un estudio de diversos modelos gerenciales municipales en este ámbito urbanístico.

Santiago A. Bello Paredes

3.2.1. *La Gerencia de Fomento de Burgos*

En primer lugar, y dentro de su capacidad de autoorganización, el Ayuntamiento de Burgos ha decidido sustituir la expresión tradicional de «Gerencia municipal de Urbanismo» por otra expresión que puede tener una calificación más moderna, como la de «Gerencia de Fomento»⁽⁴⁴⁾.

En lo que se refiere a su tipología, el artículo 1 de los vigentes Estatutos de la Gerencia Municipal de Fomento⁽⁴⁵⁾ configura a ésta como «*un organismo autónomo de carácter administrativo dotado de personalidad jurídica pública independiente y plena capacidad jurídica para ejercer las competencias que se le asignan, especialmente las urbanísticas y las de infraestructuras*».

Las competencias que presenta esta Gerencia municipal se contienen en su artículo 2, diferenciando entre competencias de carácter general: «*la gestión urbanística y de las infraestructuras en el término municipal de Burgos*», y de carácter particular, que son las siguientes:

- «a) *Elaborar y proponer la aprobación de los distintos instrumentos de ordenación urbana de iniciativa municipal, así como de los actos preparatorios en relación con los mismos, y de las Ordenanzas Urbanísticas no integradas en los Planes.*
- b) *Elaborar, proponer la aprobación o, en su caso, aprobar y ejecutar los distintos proyectos de iniciativa pública municipal relativos a las infraestructuras municipales (construcción de los sistemas generales y locales definidos en el planeamiento, proyectos de urbanización para creación o modificación de espacios de dominio público municipal, peatonalizaciones, pasos subterráneos, etc.) (...).*
- g) *Ejecutar el planeamiento aprobado en los ámbitos delimitados, cuando sean de iniciativa municipal, mediante el control y gestión de los instru-*

44. Y ello con la intención de adaptar la organización municipal a la nomenclatura empleada por la Administración estatal y la autonómica de Castilla y León para denominar a los órganos administrativos con este tipo de competencias, tal y como se deduce de la documentación obrante en el expediente administrativo seguido para la aprobación de los vigentes Estatutos de esta Gerencia municipal y sustituir a los aprobados en el año 2000.

45. Estatutos aprobados por Acuerdo del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Burgos de fecha 18 de abril de 2008, *BOP Burgos* núm. 91, de 14 de mayo de 2008.

mentos de ejecución urbanística que aprueben los órganos municipales competentes (...).

- i) *Gestionar el Patrimonio Municipal del Suelo, en coordinación con el Área de Hacienda (...).*».

Resulta tan amplia la atribución de competencias, en favor de esta Gerencia municipal, que en el artículo 3 se procede a establecer cuáles son las competencias que aún residen en los órganos del Ayuntamiento de Burgos, y que se contraen a las siguientes:

- «a) *Aprobar o adoptar las resoluciones en relación con los instrumentos de ordenación urbana, las figuras complementarias de planeamiento, y los instrumentos de gestión y ejecución urbanística en los términos establecidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.*
- b) *Aprobar o adoptar resoluciones sobre los actos preparatorios de la ordenación urbana, tales como: suspensión cautelar de licencias; aprobación de avances y anteproyectos de ordenación; apertura de plazos para recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación o alternativas de planeamiento (...).*».

Y aún sobre este conjunto de competencias, la Gerencia de Fomento «a través del Consejo de Gerencia, ejercerá las funciones de estudio, informe, consulta o propuesta», artículo 3.2.

En este sentido, una competencia que tiene una indudable trascendencia práctica es la que se refiere a la concesión o denegación de las licencias urbanísticas, y que tradicionalmente había correspondido a esta Gerencia ⁽⁴⁶⁾, pero que con la vigente regulación corresponde al Alcalde o, por delegación, a la

46. Pues el artículo 21, en las letras g) y o) de la anterior redacción, establecía literalmente que correspondían al Gerente: «g) Resolver las peticiones de licencias urbanísticas, de apertura y ambientales en el ámbito de las competencias asignadas a la Gerencia (...). o) Ordenar la ejecución, paralización o demolición de obras en los casos de infracción urbanística, decretando en su caso la aplicación de la ejecución sustitutoria.».

Santiago A. Bello Paredes

correspondiente concejalía. Igualmente, no corresponden a esta Gerencia otras competencias en materia de intervención de uso del suelo, incluidas dentro del artículo 406 RUCyL, tales como las de «*ejercer la inspección urbanística*» o tramitar y resolver «*expedientes de restauración de la legalidad*» o «*expedientes sancionadores por infracciones urbanísticas*», que obviamente seguirán correspondiendo a la organización territorial municipal.

En lo que se refiere a su organización, ésta se compone del Consejo de Gerencia, el Presidente del Consejo, el Vicepresidente y el Gerente.

El Presidente será un concejal del Ayuntamiento y el Consejo de Gerencia está compuesto de representantes de los diversos Grupos Políticos, en función de los principios de proporcionalidad y participación, de tal forma que se garantiza que «*todos los grupos políticos con representación municipal en el Ayuntamiento Pleno tendrán al menos un vocal concejal*» y, también, que el grupo que ostente la mayoría mantendrá dicha mayoría en el Consejo de Gerencia.

Y dado que este Consejo de Gerencia «*es el órgano supremo de la Gerencia Municipal de Fomento*», artículo 8, nos encontramos ante una organización de carácter político y representativo, que constituye un ente con personalidad jurídica propia y naturaleza política similar al Pleno del Ayuntamiento.

Y esta conclusión queda reforzada cuando se comprueba que el nombramiento del Presidente de la Gerencia es una competencia del Alcalde, y el resto de vocales son nombrados «*a propuesta de los diferentes grupos políticos*» y que, incluso, el Secretario e Interventor del Consejo de Gerencia serán «*los correspondientes de la Corporación Municipal o funcionario en quienes deleguen*».

Además, en lo que se refiere a las atribuciones de este Consejo, el artículo 10 establece que éste «*ostentará las más amplias facultades respecto al ejercicio de la competencia asignada a la Gerencia Municipal*». Y, en concreto, las de «*realizar la gestión del Patrimonio Público del Suelo*», «*proponer y ejecutar las actuaciones urbanísticas relacionadas con las infraestructuras que es estimen de interés para el municipio de Burgos*», «*ejercer funciones de estudio, informe, consulta o propuesta respecto de todas las atribuciones y competencias reservadas al Pleno de la Corporación*», por todas.

Por último, en lo que se refiere al cargo del Gerente, que debe recaer «*en un funcionario de carrera*», éste será nombrado libremente por el Alcalde, artículo 18, y tiene encomendadas una serie de funciones de ejecución de los acuerdos y resoluciones del Consejo de gerencia, artículo 21.1 a), quedando limitadas sus funciones autónomas a la defensa de los bienes del Patrimonio municipal del Suelo, letras l), m) y n), respectivamente, de este artículo 20.

En definitiva, y pese a su nomenclatura, la Gerencia de Fomento del Ayuntamiento de Burgos tiene una naturaleza política similar a la del Pleno del Ayuntamiento, sin que su «ejecutivo», compuesto por el Presidente y el Gerente, ostente las competencias propias del ejecutivo municipal.

De esta forma, se puede concluir que en este modelo gerencial no se incorporan las técnicas propias del «management»; y es que el modelo estudiado no supone un «aplanamiento» de la organización municipal⁽⁴⁷⁾ (con la consiguiente ausencia de «simplificación de estructuras»), ni sirve como instrumento para una gestión con criterios gerenciales sino políticos (con la consiguiente ausencia de «separación de responsabilidades políticas y de gestión»), ni tampoco sirve como instrumento de participación de los ciudadanos. Y aunque sí se produce una «descentralización del poder de gestión», ello se hace en una persona jurídica cuya organización tiene una voluntad política idéntica a la del Pleno del Ayuntamiento.

Y si bien no resulta cuestionable esta similitud de su composición para el estudio y la resolución de aquellos asuntos que fuesen competencia del Pleno, sí lo es cuando viene a ejercer competencias propias del Alcalde o de la Junta de Gobierno local, es decir, del «ejecutivo municipal», produciéndose así un desplazamiento de competencias de estos órganos ejecutivos a un órgano colegiado de naturaleza «político-representativa».

Todo lo cual nos debe hacer cuestionar las razones concretas de su existencia con personalidad jurídica propia, pues los objetivos que tratan de alcanzarse podrían ser logrados a través de la estructura municipal ya existente. Máxime cuando esta Gerencia, además, no asume todas las competencias en materia urbanística que permite la actual regulación autonómica.

47. Pues al no corresponder a la Gerencia todas las competencias en materia urbanística contempladas en el artículo 406 RUCyL resulta necesario tener una organización municipal para el ejercicio de estas competencias.

Santiago A. Bello Paredes

3.2.2. *La Gerencia municipal de Urbanismo de Segovia*

Los Estatutos de esta Gerencia creada por el Ayuntamiento de Segovia ⁽⁴⁸⁾ la configuran como un organismo autónomo local al cual se le asigna de forma general «*la función urbanística del Ayuntamiento de Segovia (...), sin perjuicio de las competencias que quedan reservadas a favor de los diferentes órganos municipales*», artículo 3.1. De esta forma, tanto el Pleno como el Alcalde se reservan las competencias que en materia urbanística se establezca en la legislación, artículos 6.2 y 7.3 respectivamente.

En lo que se refiere a su organización, el Presidente será el Alcalde del Ayuntamiento, y el Consejo Rector estará integrado por aquellos concejales designados libremente por el Alcalde «*una vez oídos los portavoces de los grupos políticos*», artículo 14.3.

Este Consejo rector ostenta «*las más amplias facultades en orden a la actuación de la Gerencia de Urbanismo*», artículo 15.1. No obstante, corresponde al Alcalde, como Presidente de esta Gerencia, «*la máxima y superior dirección de la política urbanística municipal*», artículo 7.2.

En lo que corresponde a la figura del Gerente, «*corresponde la ejecución de los acuerdos del Consejo Rector y resoluciones del Presidente la Gerencia, correspondiéndole la dirección, impulso e inspección de los servicios de aquélla*», artículo 21; pudiendo recaer su nombramiento «*en un funcionario de carrera o laboral de la Corporación o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos, y con más de cinco años de ejercicio profesional el segundo*», artículo 22.1.

Y el abanico de competencias del Gerente se determina en su artículo 26.1, de forma general, cuando se establece que éste ejercerá «*las facultades de administración y gestión (...), así como las ejecutivas correspondientes*» y, en particular, el apartado 2.º establece que le corresponderá, entre otras competencias:

«2.ª *En materia de planeamiento urbanístico (...):*

48. Por Acuerdo de su Pleno de fecha 31 de agosto de 2007, *BOP Segovia* núm. 127, de fecha 22 de octubre de 2007.

- b) *Redactar, formular y proponer, con el visto bueno del Consejo Rector, al órgano municipal competente, la aprobación de:*
1. *El planeamiento general del Municipio, así como sus revisiones y modificaciones (...).*
 2. *El planeamiento urbanístico de desarrollo del Municipio y sus modificaciones;*
 3. *Planes Especiales de Protección de Conjuntos Históricos y Planes Especiales no previstos en el PGOU, incluidos los de Protección Histórico Artística y los de Infraestructuras (...).*

4.^a *En materia de intervención en el uso del suelo:*

- a) *La supervisión, impulso y seguimiento de la tramitación de peticiones de licencias urbanísticas. En el supuesto de licencias urbanísticas vinculadas a la concesión previa de licencia ambiental, de las contenidas en el Anexo V de la Ley 11/2003, de 8 de abril de Prevención Ambiental de Castilla y León, el Gerente supervisara, impulsara y realizará el seguimiento de la tramitación de las peticiones de licencias urbanísticas de obras (...).*

6.^a *En materia de obras municipales:*

- a) *Ejecutar, en su caso, directa o indirectamente, planes, programas y proyectos urbanísticos, así como realizar cuantos actos la Ley atribuye a los Ayuntamientos en relación con la ejecución del planeamiento (...).*

7.^a *En materia de intervención en el mercado del suelo:*

- a) *Realizar la gestión del Patrimonio Municipal del Suelo.*
- b) *Impulsar la constitución, mantenimiento y actualización del Registro del Patrimonio Municipal del Suelo, que incluirá los aprovechamientos urbanísticos municipales (...).*».

Nos encontramos, por tanto, con una habilitación competencial realmente amplia para este Gerente, no obstante el Consejo Rector también ostenta

Santiago A. Bello Paredes

un importante número de atribuciones, artículo 15, entre las que destacan las de «otorgamiento de licencias urbanísticas», «aprobar los Convenios Urbanísticos de Gestión», «adoptar órdenes de ejecución y las suspensiones de las obras y otros usos del suelo», «aprobar y contratar la ejecución de los proyectos» de las obras municipales. Es decir, se han trasladado competencias propiamente «ejecutivas» a un órgano colegiado con representación política.

En definitiva, se ha optado por un modelo de gestión descentralizada muy acusado, y más amplio que la Gerencia de Fomento de Burgos, con un evidente carácter político-representativo y entremezclando las funciones propias del Pleno y de los órganos ejecutivos del Ayuntamiento: Alcalde y Junta de Gobierno local.

Por tanto, son extrapolables a esta Gerencia cuantas reflexiones efectuamos de la Gerencia de Fomento del Ayuntamiento de Burgos, con la única salvedad del mayor grado de determinación competencial que en esta Gerencia se realiza para la figura del Gerente.

3.2.3. *La Sociedad municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid (VIVA, S.L.)*

En el municipio de Valladolid no se ha optado por la fórmula gerencial de los Organismos Autónomos, sino por la constitución de una sociedad mercantil municipal, denominada «Sociedad municipal de suelo y vivienda de Valladolid (VIVA, S.L.)» con capital exclusivamente municipal⁽⁴⁹⁾.

Esta sociedad mercantil tiene como objeto social la gestión directa de la actividad económica de la promoción, construcción, rehabilitación de viviendas y edificaciones, que puede comprender:

- a) La urbanización, parcelación, adquisición y cesión de terrenos.
- b) La promoción y construcción de viviendas, edificios y locales.

49. Sociedad constituida en el año 1993, con un capital social de 1.312.944,6 euros y cuyo Consejo de Administración está presidido por la Concejala Delegada de Urbanismo, con la participación de 5 concejales más elegidos todos ellos por el Pleno del Ayuntamiento; además, en este Consejo de Administración existen 3 empleados públicos municipales.

- c) La rehabilitación de edificios en la forma que se determine, la adjudicación y contratación de toda clase de obras, estudios y proyectos para la construcción o rehabilitación de viviendas, edificios y locales.
- d) Administrar, conservar, mejorar e inspeccionar las viviendas, fincas, conjuntos urbanísticos o terrenos adquiridos por su cuenta o que le sean transferidos por el Estado, Comunidad Autónoma, Ayuntamiento o cualquier otra persona, física o jurídica.

Además, esta fórmula organizativa ha tenido un evidente éxito en Castilla y León, tal y como se describe en el siguiente cuadro en el que enumeran las sociedades mercantiles municipales existentes en el ámbito urbanístico ⁽⁵⁰⁾:

Provincias	Sociedades mercantiles municipales				
BURGOS	Empresa Municipal de la Vivienda de Miranda de Ebro, S.A. (EMVIMESA) ⁽⁵¹⁾	Sociedad municipal de promoción de Suelo y Vivienda de Briviesca, S.L.	Sociedad municipal del Suelo y la Vivienda de Roa, S.L.		
LEÓN	Instituto Leonés de Renovación Urbana y Vivienda, S.A. ⁽⁵²⁾	Servicio Urbano Rehabilitación ciudad antigua de León, S.A. ⁽⁵³⁾	Ponferrada Gestión Urbanística (PONGESUR)		

50. Gráfico de elaboración propia a partir de los datos extraídos de diversas fuentes, y entre ellas del «Informe anual del Sector público local» realizado por el Consejo de Cuentas de Castilla y León a fecha 31-12-2006. http://rendicion2006.consejodecuentas.es:8000/tb_HistoricoInforme_2006_Rendicion/ShowTb_HistoricoInforme_2006_RendicionTable.aspx.(consulta 02/11/2010).

Santiago A. Bello Paredes

Provincias	Sociedades municipales				
PALENCIA	Sociedad Municipal de Vivienda y Suelo de Palencia, S.A. ⁽⁵⁴⁾				
SEGOVIA	Empresa Municipal de Samboal, S.L. Sociedad Municipal de la Vivienda de Torrecilla del Pinar, S.L.	Empresa municipal del Suelo y Vivienda de Segovia, S.A. (EVISEGO) ⁽⁵⁵⁾	Sociedad municipal de la Promoción y Gestión del Suelo y Edificaciones de Sanchonuevo, S.L.	Empresa municipal de promoción urbanística, industrial y de gestión de Torrecaballeros, S.L.	Empresa municipal de la Vivienda de San Pedro de Gaillos, S.L.
SORIA	Sociedad municipal San Miguel, S.L. (Los Rábanos)				
VALLADOLID	Sociedad municipal de la Vivienda de Valdestillas, S.L. El Prado Boyal, S.L. (Laguna de Duero)	Empresa municipal de la Vivienda de Olmedo, S.A.	Sociedad municipal de la Vivienda de Cistérniga, S.L.	Sociedad municipal Río Duratón, S.L. (Rábano)	Empresa municipal del Suelo, Vivienda y Gestión de Servicios Públicos e Infraestructuras de la Encomienda, S.L.

3.2.4. *La Entidad Pública Empresarial Patronato Municipal de Vivienda y Urbanismo del Ayuntamiento de Salamanca (EPEL)*

Por último, debemos mencionar el modelo organizativo existente en el municipio de Salamanca y que está constituido por la «Entidad Pública Empresarial Patronato Municipal de Vivienda y Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Salamanca (EPEL)»⁽⁵⁶⁾, y cuya finalidad fundamental es *«la promoción, construcción y administración de viviendas de promoción pública en el término municipal de Salamanca, así como cuantas actividades sean necesarias a tal fin, tales como planeamiento urbanístico, gestión urbanística en general, ejecución de obras de urbanización y otras similares, entendidos tales conceptos en el sentido más amplio posible de forma que incluyan cualquier actividad relacionada con la promoción o rehabilitación de viviendas o la promoción de suelo»*, artículo 2 de sus Estatutos.

51. Sociedad constituida en el año 2004, con un capital social de 638.000 euros y cuyo consejo de Administración está presidido por el Alcalde, y cuenta en su seno con concejales del PSOE (2), PP (1) e IU (1).

52. Sociedad creada en el año 2004, con un capital social de 61.000 euros, y cuyo objeto social comprende las siguientes actividades: a) Elaboración de instrumentos de planeamiento y gestión urbanística. b) Realizar obras de infraestructura urbanística y realizar obras de edificación, urbanización y rehabilitación. c) Crear y gestionar servicios complementarios de urbanizaciones. d) Establecer y recaudar las contraprestaciones correspondientes a los servicios susceptibles de aprovechamiento individualizado que la sociedad realice y de los bienes que le sean transmitidos. e) Disponer, incluso enajenando, del suelo que se aporte a la sociedad y de los edificios que se construyan, otorgando al efecto cuantas escrituras o documentación pública o privada se precisara. f) La gestión y administración de su patrimonio, en la forma que estime conveniente, pudiendo adquirir, poseer, reivindicar, administrar, gravar y enajenar toda clase de bienes; así como la administración del patrimonio que se le encomiende, a título fiduciario, concesión, etc. g) La promoción, construcción y gestión de equipamientos de cualquier orden. Su Consejo de Administración está compuesto por el anterior Alcalde de la ciudad del Grupo PP, como Presidente, así como por concejales del PP y PSOE.

53. Y es que, por Acuerdo 229/2003, de 18 de septiembre, la Junta de Castilla y León declaró Área de Rehabilitación una zona incluida en la Ciudad Antigua y Barrio El Ejido, en León, y en este marco se suscribió un convenio entre la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento de León para la financiación de las actuaciones comprendidas en este Área de rehabilitación, en el que se determinaban las aportaciones correspondientes a cada una de las Administraciones Públicas intervinientes y se atribuía al Ayuntamiento la obligación de crear un ente gestor.

54. Sociedad constituida en el año 2006, con un capital social de 60.101,01 euros, cuyo Consejo de Administración está presidido por un Concejel del Grupo PSOE y en cuya composición existen concejales de PSOE y PP, así como empleados públicos.

55. Sociedad constituida en el año 2005, con un capital social de 179.704,98 euros, y cuyo Consejo de Administración está compuesto por el Alcalde de la ciudad y 3 concejales del Grupo PP, así como por el Gerente de la sociedad y el Arquitecto Municipal.

56. Y cuyos Estatutos fueron aprobados por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Salamanca de fecha 4 de noviembre de 2004, *BOP Salamanca* núm. 228, de 25 de noviembre de 2004. Debiendo destacarse que esta tipología resulta ser la única existente en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Santiago A. Bello Paredes

Esta tipología organizativa de las entidades públicas empresariales se caracteriza por ostentar personalidad jurídica propia y regirse por el Derecho privado, excepto «*en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas*»⁽⁵⁷⁾.

Y para alcanzar esta finalidad fundamental, esta entidad personificada podrá efectuar un conjunto de actividades en el ámbito urbanístico, tales como: «1. *Elaborar proyectos de planes de ordenación, estudios de detalle, proyectos de urbanización y otros instrumentos de gestión urbanística.*

2. *Redactar, tramitar y ejecutar proyectos de expropiación forzosa.*

3. *Preparar y proponer a aprobación de los órganos competentes cualquier clase de Plan o Proyecto de índole urbanística, tramitando materialmente los referentes a suelo urbanizable, con propuestas directas a dichos órganos (...)*», artículo 3.b.

En cuanto a su organización, existe un Consejo de Administración y un Gerente. El primero tiene está integrado por: «– *El Presidente. – El Vicepresidente, que será el Concejal Delegado de Fomento y Patrimonio. – Dos Concejales designados por el Ayuntamiento en Pleno*⁽⁵⁸⁾. – *El Presidente de la Delegación de Salamanca del Colegio de Arquitectos de León, o persona en quien delegue. – El Presidente de la Cámara de Comercio e Industria de Salamanca, o persona en quien delegue. – El Secretario General del Ayuntamiento, con voz pero sin voto, siendo su sustituto el Oficial Mayor. – El Interventor del Ayuntamiento, con voz pero sin voto, siendo su sustituto el Viceinterventor. – El Gerente, con voz pero sin voto. – El Secretario de la EPEL, que asistirá con voz pero sin voto, actuando como Secretario del Consejo de Administración*», artículo 5⁽⁵⁹⁾. Correspondiendo esta Presidencia al Alcalde o Concejale en que éste delegue.

57. Tal y como establece el artículo 53.2 LOFAGE.

58. Y que actualmente son 1 Concejale del Grupo PP y 1 Concejale del Grupo PSOE.

59. Precepto que ha sido modificado por Acuerdo del Pleno de fecha 27 de septiembre de 2007, *BOP Salamanca* núm. 199, de fecha 10 de octubre de 2007.

De esta forma, se integra en este órgano de gobierno no sólo la voluntad de los representantes políticos locales, sino también de los colectivos interesados en el ámbito urbanístico, lo que supone la aceptación de alguno de los elementos caracterizadores del paradigma de la NGP ⁽⁶⁰⁾.

Las competencias de este Consejo de Administración, artículo 6, son las siguientes:

- a) *La ejecución de los acuerdos que adopte la Corporación en materias objeto de la actividad de la EPEL Patronato Municipal de Vivienda y Urbanismo.*
- b) *La adquisición y enajenación de toda clase de bienes, así como la constitución, transmisión o extinción de derechos reales sobre los mismos.*
- c) *La contratación de obras de urbanización o edificación, no incluidas en el apartado j) (...).*

La figura del Gerente, según establece el artículo 10, «*podrá ser designado de entre el personal, funcionario o laboral, al servicio del Excmo. Ayuntamiento de Salamanca, de otra Administración Pública o profesional del sector privado, titulado superior y con más de cinco años de ejercicio profesional*», y tendrá como finalidad fundamental constituir «*el órgano operativo y gestor de la EPEL Patronato Municipal de Vivienda y Urbanismo*», artículo 8.

Nos encontramos, por tanto, con un modelo de actuación gerencial en materia urbanística realmente único en Castilla y León, pues permite la integración en sus órganos de gobierno y administración de colectivos sociales, aunque no se produzca una neta «separación de responsabilidades políticas y de gestión».

60. BAENA DEL ALCÁZAR, M., cit., p. 9. Aunque se debe manifestar que en la anterior redacción de este precepto incluía la participación de «*Un representante de las Asociaciones de Vecinos designado por el Consejo de Administración a propuesta del Presidente, oídas las Asociaciones de Vecinos*», participación que ha quedado suprimida.

Santiago A. Bello Paredes

3.3. OTROS MODELOS GERENCIALES EN CASTILLA Y LEÓN

3.3.1. *Las figuras de los Institutos, los Patronatos y las Fundaciones municipales*

Nos encontramos con diversas figuras organizativas que tienen una cierta relevancia en los ámbitos de acción municipal del fomento de la actividad cultural y deportiva ⁽⁶¹⁾, básicamente.

Este tipo de figuras organizativas, aunque de su denominación no pueda deducirse su naturaleza jurídica ⁽⁶²⁾, suelen ostentar la condición jurídica de Organismos autónomos, artículo 85.b) LRBRL ⁽⁶³⁾. Y en su ámbito organizativo suele repetirse la fórmula de gobierno político y su ejecución a través del órgano gerencial.

En lo que se refiere a los Institutos Municipales, podemos referirnos al Instituto Municipal de Cultura de Burgos ⁽⁶⁴⁾, que se constituye como un Organismo autónomo *«que asumirá la gestión de cuantas actividades y servicios de la competencia municipal tengan relación con la promoción y fomento de la cultura, las artes y el turismo en el municipio de Burgos»*, artículo 1. Su organización, según establece el artículo 10, está compuesta por el Consejo Ejecutivo, integrado por concejales *«nombrados por la Corporación entre sus miembros que permita acomodar su composición a los principios de proporcionalidad y participación entre los distintos Grupos Políticos»*, el Consejo Asesor y la Gerencia, cuyo nombramiento será realizado libremente por el Alcalde.

61. Tal y como se desprende de la relación de Organismos municipales existentes en la Comunidad de Castilla y León que se contiene en el Anexo I de este trabajo.

62. Y es que seguramente su denominación tiene como origen el contenido de la Base 39.ª de la Ley de Régimen Local de 1975, que expresamente refería la posibilidad de creación de «fundaciones públicas» municipales.

63. En este sentido se expresan, por ejemplo, los Estatutos de la Fundación para el Deporte de Valladolid, artículo 1, y también en este sentido se expresan también los Estatutos del Instituto Municipal de la Música y la Cultura de Ávila. La nota discrepante la puede poner la «Fundación Cultural Municipal de Estudios Místicos» del Ayuntamiento de Ávila. Igualmente, la Fundación «Burgos 2016. Capital Europea de la Cultura», tiene naturaleza jurídica de fundación, tiene como organismo fundador al Ayuntamiento de Burgos y tiene en su organización a un Director-Gerente.

64. Y cuyos Estatutos fueron aprobados por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Burgos de fecha 16 de noviembre de 2007, BOP Burgos núm. 31, de fecha 14 de febrero de 2008.

El Consejo Ejecutivo «es el órgano supremo del Instituto y asume el gobierno y la gestión» de éste, artículo 9; mientras, el Gerente debe ejecutar los acuerdos de este Consejo, coordinar las actividades del Instituto y proponer al Consejo la planificación de actividades, artículo 24.

En breve, se repite el esquema de organización institucional ya referido para las Gerencias municipales de urbanismo.

Por lo que se refiere a los Patronatos municipales, éstos suelen presentar la tipología de Organismos autónomos, como por ejemplo el Patronato Municipal de Deportes de Ávila⁽⁶⁵⁾, que tiene por finalidad «promover y fomentar la práctica del deporte, mediante el estudio, la orientación, la coordinación, la dirección, la gestión, la ejecución y el desarrollo de la política municipal en dicha materia, así como mediante la gestión de las instalaciones deportivas que en su caso le correspondan o se le encomiende, la realización de actividades complementarias de otras administraciones públicas en esta materia, así como el apoyo a toda clase de iniciativas privadas encaminadas a tales fines», artículo 4.

La composición de su Consejo Rector estará integrada por políticos y representantes de diversos colectivos, tal y como establece el artículo 9.1 al señalar que este órgano se compone por: «*Presidente: Alcalde/sa-Presidente/a del Excmo. Ayuntamiento, o Concejala/a en quien delegue. – Vicepresidente: Concejala/a Delegado/a del Área o Delegación municipal que, en cada momento, tenga encomendadas las competencias en materia de Deportes. – Vocales (con voz y voto): el número de miembros de la Corporación que sea suficiente para reflejar la proporcionalidad de la presencia de los distintos Grupos municipales (...). – Un representante de la Delegación en Ávila de la Junta de Castilla y León que ostente en cada momento las competencias en materia de deportes. – Un representante de las Asociaciones de Madres y Padres de alumnos. – Un representante de las Federaciones Deportivas. – Un representante de los clubes Deportivos. – Un representante del Profesorado. – Un representante del Consejo Local de la Juventud. – Un representante de la Federación de Vecinos (...)*».

65. Cuyos Estatutos fueron aprobados por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Ávila de fecha 30 de junio de 2006, BOP Ávila núm. 168, de fecha 1 de septiembre de 2006.

Santiago A. Bello Paredes

Y traemos a colación esta figura institucional pues, pese a no tener en su organigrama ningún gerente, sí incorpora técnicas gerenciales al integrar en su toma de decisiones a los ciudadanos. Y es que *«todos los cargos del Consejo Rector serán honoríficos sin que su desempeño conlleve retribución alguna»*, artículo 7.

En lo que se refiere a las Fundaciones públicas municipales, ALBI⁽⁶⁶⁾ ha puesto de manifiesto, desde un punto de vista histórico, cómo durante el siglo xx se produjo una cierta «fagocitación pública» de los establecimientos privados fundacionales, y aunque se mantuviera la denominación de «fundación» pública, realmente esta tipología de entes son realmente consecuencia de la descentralización funcional de servicios públicos y, por ello, están lejos del concepto y auténtico significado de las fundaciones privadas.

Pues bien, en el caso de la Fundación Municipal de Deportes de Valladolid, que sus Estatutos califican de Organismo autónomo, sus órganos de gobierno son: el Presidente de la Fundación, que recae en la figura del Alcalde, el Comité ejecutivo, de carácter eminentemente político⁽⁶⁷⁾, el Consejo General y el Gerente.

Cargo este último con unas competencias realmente curiosas, al señalar el artículo 17 que *«serán funciones del gerente las que se fijan en su contrato y las que los órganos de Gobierno de la Fundación le encomienden»*; siendo el Comité ejecutivo quien ostenta las competencias fundamentales de esta en-

66. ALBI, F.: *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones locales*, Madrid, 1960, pp. 320 y ss. Y en igual sentido ALLI TURRILLAS, J.C.: *Fundaciones y Derecho Administrativo*, Madrid, 2010, pp. 423-424, establece que las Fundaciones públicas municipales «de servicio», realmente no son auténticas Fundaciones sino verdaderos «Organismos autónomos». También puede verse a SOSA WAGNER, F.: «La fundación en el horizonte de las formas de gestión de los servicios públicos locales», en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 1095-1932, quien muestra su preocupación por la utilización de este tipo de figuras organizativas por los municipios.

67. Aunque con la novedad de incorporar a personas privadas, y es que el artículo 12 de sus Estatutos establece que la composición de este órgano es la siguiente: *«El presidente de la Fundación o el presidente delegado de la Fundación. Un vicepresidente primero y un vicepresidente segundo, que serán elegidos de entre los concejales designados, por el Pleno del Ayuntamiento. Diez concejales designados por el Pleno Municipal. El concejal-delegado de Hacienda, Patrimonio y Fomento del Ayuntamiento. Un representante de la Federación de AA.VV., con voz y voto. Un representante de las Federaciones Deportivas, con voz pero sin voto. Un representante de la APAS, con voz pero sin voto»*. De los representantes del Pleno del Ayuntamiento, 6 son del Grupo popular, 4 del Grupo Socialista y 1 del Grupo Izquierda Unida-Los Verdes, según acuerdo del Pleno de fecha 2 de julio de 2007, BOP Valladolid de fecha 25 de julio de 2007.

tividad, al establecer el artículo 13 que a éste corresponde: «a) *Control de las tareas de Gobierno, llevadas a cabo por la presidencia, así como informe y control de la gestión desarrollada por la gerencia.* b) *La aprobación y modificación de los estatutos para someterla a definitiva del Pleno Municipal.* c) *La aprobación y modificación de los presupuestos para someterla a la definitiva del Pleno Municipal».*

También podría incluirse en este apartado al Organismo de Gestión Económica y Recaudación (OAGER) del Ayuntamiento de Salamanca⁽⁶⁸⁾, y que tiene la naturaleza jurídica de «Organismo autónomo» y como fines: «a) *La preparación y elaboración de los expedientes acerca de la imposición y ordenación de los recursos autorizados por la Ley a la Corporación Municipal.* b) *La gestión, liquidación, inspección y notificación de los tributos, rentas y demás derechos económicos de la Corporación Municipal.* c) *La sanción de infracciones de naturaleza económica.* d) *La preparación, colaboración y propuesta, previo informe del Interventor General, sobre la planificación y programación de la actividad tributaria y recaudatoria municipal.* e) *La gestión de los servicios de recaudación en vía ordinaria y en vía de apremio de impuestos, contribuciones especiales, tasas, precios públicos, multas y demás exacciones que, como ente de Derecho Público, corresponde percibir al Excmo. Ayuntamiento de Salamanca, de conformidad con las normas vigentes.* f) *La constitución de un banco de datos fiscales, en coordinación e integración con el Banco de Datos Municipal y su Centro Informático.* g) *La promoción económica y de empleo»*, artículo 1.2.

Su organización está constituida por la Junta Rectora, el Presidente y la Gerencia, artículo 5. La Junta Rectora es «*el órgano superior directivo y ejecutivo y se integra por los siguientes miembros: Presidente: El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento. Vicepresidente: El Concejal Delegado de Economía y Hacienda. Cinco Vocales designados por el Ayuntamiento Pleno. Secretario General, Interventor, Tesorero, Gerente e Interventor y Tesoreros Delegados del Organismo Autónomo que asistirán con voz pero sin voto. Actuará de Secretario el Gerente o funcionario en quien delegue»*, artículo 7.

68. Cuyos Estatutos fueron aprobados por Acuerdo del Pleno de fecha 17 de diciembre de 1990. Igualmente, en el Ayuntamiento de Valladolid (REVA) y Ávila existen entes con estas funciones recaudadoras.

Santiago A. Bello Paredes

Correspondiendo a la Junta Rectora las funciones fundamentales de este organismo, la figura del Gerente se limita a la ejecución de los acuerdos de la Junta Rectora y la dirección e impulso de las actividades de este organismo autónomo, artículo 16 de los Estatutos.

3.3.2. *La figura de los consorcios* ⁽⁶⁹⁾

Como ya hemos señalado anteriormente, tanto la legislación estatal (artículos 87 LBRL, 110 Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local de 18 de abril de 1986 y 37 a 40 del RSCL) como la autonómica de Castilla y León (artículos 49 EACyL y 48 Ley sobre Régimen Local de Castilla y León) habilitan a los municipios para la creación de consorcios, «*con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas*», artículo 87.1 LBRL.

Y en los que pueden quedar integrados únicamente entes locales, o en unión con otras entidades públicas territoriales como el Estado o las Comunidades Autónomas, o incluso con entidades privadas sin ánimo de lucro, todo lo cual tiene importantes consecuencias jurídicas en su régimen jurídico ⁽⁷⁰⁾. En este sentido, el citado artículo 48.2 de la legislación autonómica señala que «*los consorcios tendrán personalidad jurídica propia y su régimen jurídico se determinará en los propios Estatutos que, aprobados por los entes consorciados de acuerdo con su legislación específica, se remitirán a la Administración de la Comunidad Autónoma para su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León*».

Pues bien, resulta evidente cuando se estudian las diversas fórmulas organizativas de naturaleza consorcial existente en el ámbito municipal de Castilla y León que el fenómeno gerencial está presente en muchas de ellas.

69. Para un estudio de los consorcios municipales en Castilla y León puede verse el excelente trabajo de investigación de MEDINA ARNÁIZ, T.: «Las mancomunidades y los consorcios como fórmulas de prestación de servicios locales en Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León* núm. 20, 2010, pp. 328-339.

70. En este sentido SOSA WAGNER, F.: *La gestión de los servicios públicos...*, cit., pp. 309-311, entiende que para el primer supuesto se aplicaría la legislación local, pero para el segundo la legislación estatal o autonómica y, para el tercero, se aplicaría el contenido del propio convenio.

De esta forma, la primera conclusión que se extrae es la amplia variedad de fines públicos que los municipios tratan de satisfacer con la creación de los consorcios, desde el fomento del turismo, la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos o la gestión urbanística, hasta la protección y mejora del medio ambiente, la realización de actividades culturales y deportivas, el fomento de actividades económicas y el fomento del transporte aéreo, por citar algunos de estos fines.

Cuantitativamente, nos encontramos con cerca de 50 entidades consorciales con la participación municipal⁽⁷¹⁾ y con una situación organizativa y económico-financiera diversa en cada uno de ellos.

Pues bien, en los Estatutos del «Consortio para la promoción del Aeropuerto de Burgos»⁽⁷²⁾ se establece que este Consorcio queda constituido «entre el Ayuntamiento de Burgos, la Diputación Provincial y la Junta de Castilla y León», artículo 1.º, para la «*realización de todas aquellas actividades que resulten precisas para la promoción e implantación de servicios aéreos en el Aeropuerto de Burgos*», artículo 5.º Y en el plano organizativo se prevé la existencia de un Gerente con «*carácter directivo*», artículo 35, al que corresponderán las funciones, entre otras, de: «*a) Ejecutar y hacer cumplir los acuerdos y resoluciones de los órganos del Consorcio, sin perjuicio de las facultades asignadas al Presidente. b) Impulsar, dirigir e inspeccionar las actividades y los servicios que realice el Consorcio, de acuerdo con las directrices marcadas por sus órganos de gobierno y administración*». Órganos de dirección que no son otros que el Presidente del Consorcio, la Asamblea General y la Comisión Ejecutiva, artículo 8.º; en la que se integrará el Alcalde de Burgos como Presidente del Consorcio y miembro de la Asamblea General y la Comisión ejecutiva, así como tres concejales elegidos por el Pleno del Ayuntamiento.

71. Y cuya relación completa se encuentra contenida en el Anexo II.

72. Aprobados por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Burgos de fecha 13 de febrero de 2009, *BOP Burgos* núm. 187, de fecha 1 de octubre de 2009. Existen dos consorcios con similares competencias y organización: el «Consortio para la promoción del Aeropuerto de Valladolid», *BOCYL* núm. 25 de fecha 6 de febrero de 2003, y el «Consortio para la promoción del Aeropuerto de León», *BOCYL* núm. 197, de fecha 10 de octubre de 2000.

Santiago A. Bello Paredes

Nos encontramos, de nuevo, con una entidad personificada en la cual su organización está repleta de cargos políticos, y sólo existe la figura del Gerente como cargo de naturaleza técnica. Y es que su órgano supremo es la Asamblea General, en la que están presentes, artículo 10:

- «A) *Representantes de las entidades fundadoras: a) El Alcalde de Burgos. b) El Presidente de la Diputación. c) El Consejero de Fomento de la Junta de Castilla y León o persona en quien delegue. d) Tres diputados provinciales, elegidos por el Pleno de la Corporación Provincial. e) Tres concejales del Ayuntamiento de Burgos, elegidos por el Pleno de la Corporación Municipal. f) Tres representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, designados por el órgano competente.*
- B) *Representantes de las entidades no fundadoras: a) Los representantes de cada una de las entidades no fundacionales que se incorporen al Consorcio y realicen la aportación mínima inicial fijada en estos Estatutos, en el número que en cada caso se determine. b) La Asamblea podrá acordar también que participen como miembros de la misma, con voz y sin voto, representantes de entidades o asociaciones que por su vinculación con el objeto de este Consorcio se considere oportuno».*

Una vez más, el plano de la acción política prima sobre la posible actividad gerencial, que en este caso concreto no pertenece a la Asamblea General, y sí a la Comisión ejecutiva, aunque «*con voz y sin voto*», artículo 11.

3.3.3. *Otras figuras gerenciales*

Ya para finalizar este trabajo, nos podemos referir a la existencia de figuras organizativas, no dotadas de personalidad jurídica, pero sí de especialización funcional que ejercen actividades concretas en el ámbito municipal, como el deporte, a través de fórmulas denominadas «*Servicios Municipalizados*».

De esta forma, el artículo 101.1 TRRL establece que «*cuando la gestión directa de los servicios se realice mediante una organización especializada, habrá de constituirse un Consejo de Administración que será presidido por un miembro de la Corporación*», señalando el apartado 2 de este precepto que, «*a propuesta de dicho Consejo, el Alcalde o Presidente designará al Gerente*».

Se continúa así con aquella denominación normativa utilizada a comienzos del siglo xx, en concreto la Ley de Bases de Régimen Local de fecha 17 de julio de 1945 que, en su Base 18.^a, establecía la posibilidad de los municipios de municipalizar, con y sin monopolio, los servicios de «*abastecimiento de aguas, electricidad, gas, recogida y aprovechamiento de basuras, alcantarillado, lonjas, mercados, mataderos, cámaras frigoríficas, pompas fúnebres y autobuses, trolebuses, ferrocarriles y demás medios de transporte dentro del término municipal, así como de estaciones de autobuses*», pudiendo prestarse estos servicios «*por gestión directa, con o sin órgano especial de administración, en forma de Empresa privada y en régimen de Empresa mixta (...)*».

Pues bien, con esta nomenclatura existen municipios que cuentan en su organización con «Servicios Municipalizados», como es el caso del municipio de Burgos, que tiene un «Servicio municipalizado de Deportes»⁽⁷³⁾ y de un «Servicio Municipal de Aguas»⁽⁷⁴⁾, entre otros, que tienen una estructura de funcionamiento con la presencia de gerentes.

4. CONCLUSIONES

La autonomía local en el plano organizativo, plasmada en la vigente normativa estatal y autonómica, faculta a los diversos municipios una amplia libertad de selección de la tipología organizativa en la que encuadrar el modelo de las Gerencias municipales. Autonomía que también se extiende a la determinación de su organización interna y del ámbito competencial que éstas pueden asumir.

Pese al amplio número de entidades y órganos municipales existentes en Castilla y León y que se denominan gerencias, o tienen órganos directivos geren-

73. Estableciendo su Reglamento que este Servicio tiene por finalidad «*la protección, fomento y desarrollo de las actividades físico-recreativas y en general, la actividad deportiva que pretende ejercitar cualquier persona*», artículo 1, BOP Burgos de fecha 14 de mayo de 2002.

74. Definiendo el artículo 1 del Reglamento del Servicio de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Burgos para la gestión integral del ciclo del agua, aprobado por acuerdo del Pleno de fecha 17 de octubre de 2003 que «*la prestación de referido servicio se realiza por el Servicio Municipal de Aguas, conocido como Aguas de Burgos (en adelante AB), en forma de gestión directa con órgano especial de administración*». Aunque este Servicio Municipalizado se ha convertido a partir del 01/01/2011 en la «Sociedad Municipal Aguas de Burgos».

Santiago A. Bello Paredes

ciales, no se puede afirmar, en absoluto, que estas organizaciones estén impregnadas del paradigma organizativo de la «Nueva Gerencia Pública (NGP)».

Al contrario, en la casi totalidad de las regulaciones estudiadas se detecta como nota característica común la existencia de un indudable carácter político en el seno de su actividad gerencial, de forma que los concejales y Alcaldes asumen su control efectivo, por lo que ni se ha alcanzado una verdadera «separación de responsabilidades políticas y de gestión», ni se ha introducido una «participación de los ciudadanos en la toma de decisiones», ni se produce una verdadera «descentralización del poder de gestión» y, por último, tampoco se puede afirmar que estos entes gerenciales hayan mejorado la calidad en la prestación de los servicios municipales.

Y es que, en general, se ha tratado de reflejar en la organización gerencial municipal estudiada la diversa voluntad política presente en el Pleno de cada Ayuntamiento, y si ello resulta lógico y obligatorio en aquellos modelos gerenciales que ejercen competencias propias del Pleno, no lo es cuando ejercen competencias municipales ejecutivas.

Todo lo cual nos hace interrogarnos sobre la auténtica necesidad de la existencia de este conjunto de órganos y entidades «gerenciales» así definidos; pues, dejando a salvo la figura de los consorcios, las finalidades públicas logradas con su creación podrían ser igualmente realizadas con la tradicional organización municipal.

No obstante, todo ello no nos conduce a rechazar el modelo gerencial municipal, sino a proponer su replanteamiento en el seno de la actual organización municipal, muchas veces resultado de un proceso histórico acrítico que de una actitud analítica de los recursos existentes en cada municipio y de los modelos organizativos disponibles para la mejora en la satisfacción de las necesidades de los vecinos.

**ANEXO I.
RELACIÓN DE ORGANISMOS MUNICIPALES
EXISTENTES EN CASTILLA Y LEÓN**

PROVINCIA	DENOMINACIÓN
ÁVILA	Fundación Pública Municipal Santa Teresa (Ávila)
	Organismo Autónomo de Recaudación (Ávila)
	Patronato Municipal de Deportes (Ávila)
	Instituto Municipal Música y la Cultura (Ávila)
	Patronato Municipal de Deportes (El Tiemblo)
BURGOS	Fundación Burgos 2016. Capital Europea de la Cultura
	Conservatorio Municipal de la Música «Antonio Cabezón» (Burgos)
	Gerencia Municipal de Fomento (Burgos)
	Escuela no Estatal de Relaciones Laborales (Burgos)
	Instituto Municipal de Cultura (Burgos)
	Fundación Estudio Dinosaurios en Castilla y León (Sala de los Infantes)
	Escuela Municipal de Música «Carmelo Alonso Bernaola» (Medina de Pomar)
	Patronato Municipal Museo Histórico de las Merindades (Medina de Pomar)
LEÓN	Fundación Pública P.M. Comercio (Bembibre)
	Instituto Bañezano de Empleo, Formación y Empresa (La Bañeza)
	Instituto Leonés de la Cultura (León)
	Organismo Autónomo Municipal Instituto Formación y el Empleo (IMFE) (Cacabelos)
	Patronato Deportivo Municipal (Bembibre)
	Patronato Municipal de Acción Social (Bembibre)
	Patronato Museo Municipal Bierzo Alto (Bembibre)
	Patronato Municipal de Cultura (Bembibre)
	Patronato Municipal Cultura y Deportes «La Atalaya» (Matanza)

Santiago A. Bello Paredes

ANEXO I.
RELACIÓN DE ORGANISMOS MUNICIPALES
EXISTENTES EN CASTILLA Y LEÓN *(continuación)*

PROVINCIA	DENOMINACIÓN
LEÓN	Patronato Municipal Deportes (Villablino)
	Patronato Municipal de Fiestas (Bembibre)
	Patronato Municipal Fiestas (Ponferrada)
	Instituto Municipal Formación y el Empleo (IMFE) (Ponferrada)
	Patronato Municipal de Fiestas (Villablino)
	Instituto Municipal Desarrollo, Empleo y Formación (IMDEF) (Villablino)
	Patronato Municipal Promoción Viviendas (San Andrés del Rabanedo)
	Patronato Municipal Teatro Villafranquino (Villafranca del Bierzo)
	Patronato Municipal de Turismo (Comarca El Bierzo)
	Patronato Municipal Turismo y Fiestas (Cacabelos)
	Patronato Municipal de Turismo «El Palacio» (Castrocalbón)
Patronato Residencia Tercera Edad (Bembibre)	
PALENCIA	Patronato Municipal Deportes
SALAMANCA	Entidad Pública Empresarial Patronato Municipal Vivienda y Urbanismo (Béjar)
	Explotación del Monte de Espeja (Espeja)
	Fomento del Empleo y Desarrollo Rural (FEDRSA)
	Organismo Autónomo Centro Informático Provincial (CIPSA)
	Organismo Autónomo Local «El Arroyo» (Serradilla del Arroyo)
	Organismo Autónomo de Desarrollo Local (Vitigudino)
	Organismo Autónomo Gestión Económica y Recaudación (OAGER)
Patronato Servicios Sociales (Candelario)	

ANEXO I.
RELACIÓN DE ORGANISMOS MUNICIPALES
EXISTENTES EN CASTILLA Y LEÓN *(continuación)*

PROVINCIA	DENOMINACIÓN
SALAMANCA (continuación)	Patronato Municipal Urbanismo y Vivienda de La Alberca (PAMUVIAL) (La Alberca)
	Patronato Municipal de la Vivienda y Urbanismo (Béjar)
	Patronato Municipal Vivienda y Urbanismo (Vitigudino)
	Recaudación y Gestión Tributaria (REGTSA) (Salamanca)
	Instituto Municipal Urbanismo y Vivienda (INMUVICA) (Cabrerizos)
SEGOVIA	Patronato Deportivo Municipal (Segovia)
	Instituto Municipal de Deportes (Segovia)
SORIA	Centro Asociado U.N.E.D. (Soria)
	Escuela Municipal de Música de Ágreda (Ágreda)
	Escuela Universitaria de Relaciones Laborales (Soria)
	Patronato Municipal Residencia Ntra. Sra. de Guadalupe (Almazán)
VALLADOLID	Fundación Municipal de Deportes (Valladolid)
	Fundación Municipal de Cultura (Valladolid)
	Organismo Autónomo de Recaudación REVAL (Valladolid)
	Fundación Municipal Cultura y Deportes (Arroyo de la Encomienda)
	Fundación Municipal de la SEMINCI (Valladolid)
ZAMORA	Fundación Municipal de Deportes (Zamora)

Santiago A. Bello Paredes

**ANEXO II.
RELACIÓN DE CONSORCIOS CON PARTICIPACIÓN MUNICIPAL
EN CASTILLA Y LEÓN**

PROVINCIA	DENOMINACIÓN
ÁVILA	Consortio Local para la Gestión de Residuos Urbanos del Valle del Tiétar
	Consortio Sierra de Ávila-La Moraña
BURGOS	Consortio Junta de Bienes San Bartolomé de los Montes
	Consortio Gestión Medioambiental y Tratamiento Residuos Sólidos Urbanos Área Gestión Aranda de Duero
	Consortio Gestión Medioambiental y Servicio Tratamiento Residuos Sólidos de la Provincia de Burgos
	Consortio para la Gestión del Polígono Industrial «El Parralejo» de Melgar de Fernamental
	Consortio Urbanístico Gestión del Parque Industrial de Cardeñadijo
	Consortio Gestión Variante Ferroviaria de Burgos
	Consortio Depuración y Tratamiento de Aguas Residuales Cuenca Río Ausín
	Consortio Siete Juntas del Valle Sotoscueva
	Consortio del Parque Arqueológico de la Ciudad Romana de Clunia
	Consortio para la promoción del Aeropuerto de Burgos
Consortio para la Gestión del Polígono Industrial Villalónquéjar	
LEÓN	Consortio Provincial Gestión Residuos Sólidos Urbanos de la Provincia de León
	Consortio para la Gestión del Servicio de Residencia de Ancianos de Riaño
	Consortio Institución Ferial y Centro Empresarial de León (IFYCEL)
	Consortio del Tren Turístico Tierras del Bierzo
	Consortio Intermunicipal «Castro Bergidum»

ANEXO II.
RELACIÓN DE CONSORCIOS CON PARTICIPACIÓN MUNICIPAL
EN CASTILLA Y LEÓN *(continuación)*

PROVINCIA	DENOMINACIÓN
LEÓN (continuación)	Consortio para la Gestión y Administración de la Reserva de la Biosfera de Babia
	Consortio Provincial Turismo de León
	Consortio Gestión Promoción del Aeropuerto de León
	Consortio Urbanístico Intermunicipal Gestión Polígono Industrial de León
	Consortio Universitario Centro Asociado de la U.N.E.D. en Ponferrada
	Consortio Tren Turístico Ponfeblino
	Consortio Gestión Actividades e Instalaciones Deportivas en Campus Universitario de Ponferrada
PALENCIA	Consortio Turístico de la Montaña Palentina
	Consortio «Tierras del Renacimiento»
	Consortio Provincial Gestión Medioambiental y Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos de Palencia
	Consortio Palencia Social Desarrollo Local de Palencia
SALAMANCA	Consortio Gestión Ambiental y Tratamiento Residuos Sólidos Urbanos Ciudad Rodrigo
	Consortio Gestión Palacio de Congresos de Castilla y León en Salamanca
	Consortio Provincial Turismo de Salamanca
	Consortio Gestión Medio-Ambiental
	Consortio Gestión Integral Residuos Sólidos Provincia de Salamanca (GIRSA)
	Consortio Corazón de Vetonia (Béjar)

Santiago A. Bello Paredes

ANEXO II.
RELACIÓN DE CONSORCIOS CON PARTICIPACIÓN MUNICIPAL
EN CASTILLA Y LEÓN *(continuación)*

PROVINCIA	CONSORCIOS
SEGOVIA	Consortio Provincial Gestión Tratamiento Residuos Sólidos de Segovia
	Consortio Agropecuario Provincial de Segovia
	Consortio Provincial de Turismo
	Consortio Museo Arte Contemporáneo «Esteban Vicente»
SORIA	Consortio Gestión Servicio Tratamiento y Reciclado Residuos Sólidos Urbanos (Soria)
	Consortio para la Promoción, Desarrollo y Gestión Ciudad del Medio Ambiente
	Consortio Agropecuario Provincial
VALLADOLID	Consortio Aguas de Arroyo y Zaratán
	Consortio Proyecto Almirante
	Consortio Enseñanzas Artísticas de Valladolid
	Consortio Ferial de Castilla y León
	Consortio Promoción Aeropuerto de Valladolid
	Consortio Agencia Calidad del Sistema Universitario de Castilla y León
ZAMORA	Consortio Servicio Territorial Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
	Consortio Gestión Residuos Sólidos Urbanos Provincia de Zamora
	Consortio Toro-Norte Duero-Guareña
	Consortio Centro Idiomas
	Consortio Escuela Universitaria de Relaciones Laborales
	Consortio Fomento Musical
	Consortio Ferial de Zamora (IFEZA)

ANEXO II.
RELACIÓN DE CONSORCIOS CON PARTICIPACIÓN MUNICIPAL
EN CASTILLA Y LEÓN *(continuación)*

PROVINCIA	CONSORCIOS
ZAMORA (continuación)	Consortio Centro Asociado de la U.N.E.D.
	Consortio Regulador Gestión servicio de Extinción Incendios provincial

BIBLIOGRAFÍA

ALBI, F.: *La crisis del municipalismo*, Instituto de Administración Pública, Madrid, 1966.

ALLI TURRILLAS, J.C.: *Fundaciones y Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

ARELLANO GAULT, D.: «Una cuestión de confianza. Retos e instrumentos para una reforma del Estado en América Latina», *Nueva Sociedad* núm. 210, 2007.

ARÉVALO GUTIÉRREZ, A.: «Las relaciones entre la Administración estatal, autonómica y local en el marco constitucional», en la obra colectiva dirigida por RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *La Administración pública española*, INAP, Madrid, 2002.

ARMSTRONG, A.: «A Comparative Analysis: New public Management-The Way Ahead?», *Australian Journal of Public Administration*, Oxford, núm. 57.

BAENA DEL ALCÁZAR, M.: «La reforma neogerencial: de la Nueva Gerencia Pública a la Administración pública postmoderna», en *Actas del XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 2008.

BAÑO LEÓN, J.M.: «La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española», *REDC*, núm. 24, 1988.

Santiago A. Bello Paredes

BELLO PAREDES, S.A.: *Las Ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*, INAP-Universidad de Burgos, Madrid, 2002.

— *Las Entidades locales, retos y perspectivas*, Jurisoft, Burgos, 2002.

— «La situación de las Entidades locales en los Estatutos de Autonomía reformados: especial referencia al marco estatutario de Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 20, 2010.

DÍAZ FERNÁNDEZ, A.M.: «Experiencias Gerenciales en la Comunidad Autónoma de Castilla y León», en *Actas del XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 2008.

GARCÍA SÁNCHEZ, I.M.: «La nueva gestión pública: evolución y tendencias», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 47, 2007.

FONT I LLOVET, T.: «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía», en *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, FONT I LLOVET, T., VELASCO CABALLERO, F. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006,

GONZÁLEZ ENCINAR, J.J.: *El Estado Unitario-Federal. La autonomía como principio estructural del Estado*, Tecnos, Madrid, 1985.

MARTÍN MATEO, R.: «La Autonomía local y el sistema normativo español», *RAP*, núm. 94, 1981.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: «Cooperación y subsidiariedad intermunicipal», *REALA*, núm. 302, 2006.

MEDINA ARNÁIZ, T.: «Las Mancomunidades y los Consorcios como fórmulas de prestación de servicios locales en Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 20, 2010.

PALLARÉS SERRANO, A.: «El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico: diferenciación con el concepto de cooperación y colaboración y relación con el concepto de integración», *REDA*, núm. 131, 2006.

PAREJO ALFONSO, L.: *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981.

— «Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias», *REALA*, núm. 39, 2009.

PRADO LORENZO, J.M., MARTÍN JIMÉNEZ, D. y GARCÍA SÁNCHEZ, I.M.: «El proceso de corporatización en España: evolución y factores explicativos», *Auditoría Pública*, núm. 47, 2009.

ROMANO, S.: *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*, Buenos Aires, 1964.

RODRÍGUEZ OLIVER, J.M.: «En torno a las Gerencias municipales», *REDA*, núm. 10, 1976.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: *La autonomía local, antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990.

SOSA WAGNER, F.: «Administración local», *Derecho Público de Castilla y León*, Junta de Castilla y León-Lex Nova, Valladolid, 2008.

— *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid, 2008.

XISTERNAS XURIS, X.: «Un modelo gerencial para la organización de los Gobiernos Locales», *Análisis Local*, núm. 32, 2000.

