



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 22, octubre de 2024  
Sección: COMUNICACIONES Y COMENTARIOS JURISPRUDENCIALES  
Recibido: 22-05-2024  
Modificado: 06-09-2024  
Aceptado: 09-09-2024  
Publicación anticipada: 04-10-2024  
Publicado: 28-10-2024  
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11383>  
Páginas: 137-166

Referencia: Cerezo Ibarrodo, Á. (2024). La organización y la dirección público profesional del área de urbanismo municipal en el País Vasco. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 22, 137-166. <https://doi.org/10.24965/reala.11383>

## La organización y la dirección público profesional del área de urbanismo municipal del País Vasco

### *The organization and professional public management of the municipal urban planning department in the Basque Country*

Cerezo Ibarrodo, Álvaro

Universidad Nacional de Educación a Distancia (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9823-9057>

[acerezo@aci-arquitectos.es](mailto:acerezo@aci-arquitectos.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Doctorando en Derecho, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), doctor arquitecto en Sostenibilidad y Regeneración Urbana (UPM ETSAM) y arquitecto (UPV/EHU ETSASS). Profesor contratado doctor, profesor de la Cátedra UNED-Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Experto en urbanismo, derecho urbanístico, valoraciones, ordenación y gestión del territorio y evaluación ambiental.

---

#### RESUMEN

**Objetivos:** a partir de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi y de la reciente Ley de Empleo Público Vasco, el art. realiza una descripción y un análisis del novedoso régimen jurídico de la figura del directivo público profesional en sus municipios distintos de los de gran población y plantea una aplicación de dicha figura en el área de urbanismo de un ayuntamiento. **Metodología:** se ha empleado la metodología habitual en las ciencias jurídicas: estudio de la legislación, de la doctrina y de la jurisprudencia, pero también se realiza un estudio analítico de los datos que describen la organización de unos ayuntamientos característicos del País Vasco. **Resultados:** se define una propuesta de modelo organizativo de un área de urbanismo en un ayuntamiento intermedio considerando la nueva figura del directivo público profesional. **Conclusiones:** el nuevo escenario habilitado por la Ley de Instituciones Locales de Euskadi para la implantación de la figura del directivo público profesional permitirá desplegar un nuevo modelo organizativo en los ayuntamientos intermedios del País Vasco y responder a las nuevas y tradicionales necesidades de la sociedad que estas Administraciones tienen la obligación de satisfacer, como en áreas tan trascendentales como la de urbanismo.

#### PALABRAS CLAVE

Organización; ayuntamientos; urbanismo; capacitación; directivos profesionales.

---

#### ABSTRACT

**Objectives:** Based on the Law of Local Institutions of Euskadi and the recent Basque Public Employment Law, the paper carries out a description and analysis of the new legal regime of the professional public director profile in the Basque Country intermediate municipalities and proposes an application of this Director profile in the urban planning area of a city council. **Methodology:** The usual methodology in legal sciences has been used: study of legislation, doctrine and jurisprudence, but an analytical study of the data that describes the organization of some characteristic city councils of the Basque Country is also carried out. **Results:** A proposal for an organizational model of an urban planning area is defined in an

intermediate city council, considering the professional public director new profile. **Conclusions:** The new scenario enabled by the Law of Local Institutions of Euskadi for the implementation of the professional public director profile will allow the deployment of a new organizational model in the intermediate town councils of the Basque Country and will be able to respond to the new and also traditional social needs that these administrations have to fulfill, in areas such as urban planning.

## KEYWORDS

Organization; municipality; urban planning; capacities; public management.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. DESCRIPCIÓN HISTÓRICA DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL SOBRE EL URBANISMO. 2.1. EVOLUCIÓN DE LA COMPETENCIA URBANÍSTICA DE LOS AYUNTAMIENTOS. 2.2. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE SUELO Y URBANISMO, DE LA LS56 AL TRLSR. 3. CLASIFICACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL PAÍS VASCO. 3.1. REGULACIÓN BÁSICA. 3.2. REGULACIÓN DEL PAÍS VASCO. 4. ESTUDIO DE LOS AYUNTAMIENTOS INTERMEDIOS. 4.1. JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO. 4.2. DELIMITACIÓN DE CASOS. 4.3. EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LOS SEIS CASOS. 4.4. SÍNTESIS DE LOS MUNICIPIOS ANALIZADOS. 5. LA LILE, LA LEPV Y EL NUEVO ESCENARIO PARA EL DESARROLLO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DIRECTIVA. 5.1. ANTECEDENTES. 5.2. REGULACIÓN DEL PAÍS VASCO. 5.2.1. Ley Empleo Público Vasco (LEPV). 5.3. SÍNTESIS. 6. DEFINICIÓN DE LA FIGURA DEL DIRECTOR PÚBLICO PROFESIONAL PARA EL ÁREA DE URBANISMO DE UN AYUNTAMIENTO INTERMEDIO EN EL PAÍS VASCO. 7. RECAPITULACIÓN. 8. CONCLUSIONES. LISTADO DE ABREVIATURAS. ANEXO A. TABLAS DEL ANÁLISIS COMPARATIVO DE MUNICIPIOS INTERMEDIOS DEL PAÍS VASCO. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

Una de las temáticas más complejas de la Administración local es el Urbanismo, que irradia sus efectos a prácticamente todo el resto de áreas y competencias municipales, puesto que estas se despliegan sobre el suelo municipal y la determinación de lo qué es posible o no se establece en función del régimen estatutario de este (a través de su situación básica, clasificación, calificación del suelo y actuaciones urbanísticas en su caso) y de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación de ordenación territorial, urbanística y sectorial (art. 11.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, TRLSR en adelante), lo que supone en sí una notoria complejidad y la conjunción de múltiples disciplinas e intereses.

Por ello, en sintonía con la regulación constitucional (Constitución española 137, 140, 149.1 y 149.18), la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL en adelante) establece en su art. 25.1 que «el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal», definiendo en su art. 25.2 el urbanismo como una competencia propia «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas».

El urbanismo, más allá de su definición semántica, abarca según la vigente LBRL los siguientes conceptos: «Planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística; protección y gestión del Patrimonio histórico; medio ambiente; promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera; conservación y rehabilitación de la edificación». No obstante, esta definición, siquiera competencial o material, resulta limitada en cuanto que sus determinaciones afectan al resto de competencias propias de los municipios (letras b-o del art. 25.2 de la LBRL), puesto que todas ellas se despliegan y desarrollan sobre el territorio que, precisamente, define el urbanismo y el planeamiento urbanístico en particular.

En el mismo sentido, y de acuerdo con el ejercicio de las competencias transferidas al País Vasco (CE 148.1.1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup> y Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, EAPV, en su art. 10.4), la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE en adelante) replica cuasi miméticamente las competencias en materia de urbanismo de la regulación básica.

La LILE, pionera en muchos apartados en el ámbito estatal, como recoge su exposición de motivos, ha positivado diversas habilitaciones de la disposición adicional 2.<sup>a</sup> de la LBRL («Sobre el marco local en régimen foral vasco»). Entre ellas, tal y como recoge su exposición de motivos VI, se crea la figura del personal directivo público profesional (DPP en adelante), y cuya regulación se completa con la reciente Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco –LEPV– (arts. 31 a 39, DA10, DT2 y DT13). Esta regulación pretende reforzar institucionalmente los gobiernos locales vascos por medio de la figura del personal directivo público en la organización municipal. Así, en el capítulo III del título IV de la LILE (arts. 36 a 41), se define y se desarrolla la figura del DPP de las entidades locales distintas de los municipios de gran población (figura que ya se encontraba habilitada en los arts. 121 y 130 de la LBRL), cuyas funciones en términos generales son las de coordinación general, gerencia municipal, direcciones de área o gerencias de sector y de la estructura administrativa de las entidades locales.

Para el desarrollo de estas funciones se requieren toda una serie de aptitudes, habilidades y conocimientos específicos, y que en el caso del área de urbanismo son unos conocimientos que trascienden de los propios de la materia técnica (urbanismo, vivienda, patrimonio, obras, medio ambiente, etc.). Por tanto, se requiere un conocimiento y aplicación de las materias de organizativas, coordinación, personal, presupuestarias, Administración electrónica, innovación, evaluación, calidad y sobre todo de planificación estratégica y operativa pública (Gorriti, 2010, p. 53, citando a Maeso, 2006 y Ramió, 2017, pp. 4-5).

No obstante, a la hora de concretar el perfil y funciones de la figura del DPP, como señala la LILE, interesa acotar el marco en el cual se puede producir, debido a las determinaciones legales establecidas y a las circunstancias concretas que hacen que un ayuntamiento del País Vasco deba desplegar estructuras, mecanismos y servicios de naturaleza diferente en función del tipo de municipio que sea, de acuerdo con las especificaciones de la legislación básica de régimen local. Por ello, cabe delimitar el rango de análisis y propuesta organizativa municipal para el área de urbanismo dentro de un marco territorial concreto y en términos de población. Así, el presente trabajo se circunscribirá a la definición de un modelo organizativo del área de urbanismo para municipios del País Vasco cuya población sea superior al umbral mínimo definido por la LILE, en su art. 36, para poder disponer de personal directivo público profesional (40 000 habitantes) y que sea inferior al que permite excluir las tres capitales de cada uno de sus territorios históricos (175 000 habitantes), por cuanto que estas pertenecen a la categoría de municipios de gran población y responden a una realidad muy diferente.

En consecuencia, en este trabajo, previo análisis de los seis municipios del País Vasco delimitados (Barakaldo, Getxo, Irún, Santurtzi, Portugaleta y Basauri), se pretende alcanzar un parámetro organizativo y de dimensionamiento de personal del área de urbanismo (que incluye materias como planeamiento, gestión, disciplina, edificios municipales, vivienda, patrimonio, obras y servicios urbanos) y la consiguiente configuración de su dirección pública profesional, para articular un modelo que permita asumir los nuevos retos de la administración local en materia de urbanismo, ahora basado necesariamente en el desarrollo urbano sostenible e integrado (DUSI).

En la sociedad de nuestros días, el urbanismo es una suerte de Matrix, donde la profusión normativa y los retos del desarrollo sostenible e integrado hacen necesario afrontar sus problemáticas con un enfoque y visión distintos, a la cual la organización municipal tampoco puede resultar ajena.

Sin embargo, los quehaceres diarios y las urgencias hacen de esa necesidad de reorganizar las áreas de urbanismo una tarea compleja o imposible de afrontar, máxime en el caso de municipios de tamaño intermedio, que se encuentran a caballo entre los municipios de gran población y el resto de los municipios de régimen común. Además, los retos que se plantean, propios de la escala territorial y de dimensión poblacional de ese tipo de municipios en el País Vasco, devienen en la mayoría de las ocasiones en la imposibilidad de aunar las estrategias y proyectos políticos con los recursos humanos y estructuras organizativas disponibles.

En consecuencia, el presente trabajo se justifica en la necesidad de articular un nuevo modelo organizativo para el área de urbanismo de una serie de municipios que comparten problemáticas acordes a su condición metropolitana de las conurbaciones de las capitales del País Vasco y las realidades prestacionales de servicios propios de su dimensión poblacional intermedia y situación urbanística análoga.

Es dentro de ese marco espacial y dimensional donde la LILE ha habilitado una nueva figura que permite acompasar las necesidades de respuesta política con la organizativa y técnica, para afrontar los retos del nuevo modelo urbanístico, la figura del director público profesional, del área de urbanismo en este caso.

Por todo ello, con este trabajo se propone definir un nuevo modelo organizativo o, cuando menos, extrapolar un criterio de dimensionamiento para el área de urbanismo de un municipio del País Vasco entre 40 000 y 175 000 habitantes; explorar la potencialidad del nuevo marco del personal directivo público profesional habilitado por la LBRL y el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba

el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP), y positivizado, a su vez, por la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) y concretado en la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco (LEPV) y exponer de manera aplicada las funciones, requisitos, competencias generales y específicas del director/a público profesional (DPP) de un área de urbanismo de un municipio del País Vasco que no sea ninguna de sus tres capitales.

## 2. DESCRIPCIÓN HISTÓRICA DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL SOBRE EL URBANISMO

El urbanismo y lo local siempre han sido dos ámbitos estrechamente unidos, al menos en el ordenamiento jurídico español, por cuanto que, frente a otras disciplinas como la ordenación del territorio u otras más sectoriales, el urbanismo ha condicionado la implantación urbana en su esfera más cercana y ha afectado a la evolución de ciudades y asentamientos para el desarrollo de la vida y el bienestar de sus ciudadanos, que constituye el objetivo fundamental de la acción pública.

Si desde un punto de vista histórico, dentro del marco jurídico español, tuviésemos que fijar un hito temporal donde confluye ese binomio que constituyen el urbanismo y lo local, sin duda tendríamos que señalar el año 1955.

En 1955 alumbraron o comenzaron su tramitación dos de las regulaciones fundamentales que han configurado el ordenamiento local y urbanístico y que han permitido siquiera la transformación de un país (Bassols, 1973, p. 556 y 558; García de Enterría y Parejo, 1981, p. 93). En el ámbito local se promulgó el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, RSCL) y en el ámbito urbanístico se comenzó la tramitación paralela de la Ley de 12 de mayo de 1956 de Suelo (LS56). La primera continúa vigente en nuestros días y la segunda, si bien ha sido sustituida por diversas leyes de suelo, subyace contradictoriamente, pero sin la menor duda, en la totalidad de las diecisiete legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas.

Procede en consecuencia realizar un breve periplo descriptivo de la evolución de una y otra regulación para ilustrar cuál ha sido la evolución expansiva de ambas, tanto de la materia urbanística como del alcance de dicha competencia en las Administraciones locales.

### 2.1. Evolución de la competencia urbanística de los ayuntamientos

Sin perjuicio de normativas sobre la regulación local más remotas, como el Estatuto Municipal de Carlos Sotelo de 1924 (la primera normal general de la Administración local), en 1955 se promulgó el RSCL, dando pie al nacimiento a las formas de gestión de los servicios públicos (Romero, 2021, p. 2). Así, en su art. 1, el RSCL establece que los ayuntamientos podían intervenir: «3.º En el orden del urbanismo, también para velar por el cumplimiento de los planes de ordenación aprobados» y «4.º En los servicios de particulares destinados al público mediante la utilización especial o privativa de bienes de dominio público, para imponer la prestación de aquéllos debidamente y bajo tarifa».

Como señala Almonacid (2014), el RSCL supuso una gran aportación en muchos aspectos y, particularmente, en materia urbanística al incorporar el planeamiento «como plan de conjunto de la ciudad, y declara preceptivo el Plan General de urbanización en todo el municipio» y sustituir «las Comisiones Sanitarias por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos». En consecuencia, «el urbanismo sigue apareciendo como una de las competencias propias del municipio, consolidando la doctrina del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales de 1924».

En esta legislación primaria podemos detectar que la competencia urbanística municipal no solo aborda el diseño o crecimiento de la nueva ciudad, sino también la regulación de lo ya existente. Obsérvese cómo, en un sentido más amplio de ese apartado quinto del art. primero del RSCL, podemos denotar la sensibilidad hacia la pluralidad o infinitud de circunstancias, usos y casuísticas que se presentan sobre el medio urbano o la ciudad existente (véase también el art. 21 del mismo RSCL).

Desde un punto de vista temporal, sería la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, la que vendría a reformar la competencia municipal sobre el urbanismo y a ensanchar su alcance como establecen los puntos 2 y 3 de su base octava.

Esta ley aprobada en los últimos estertores del anterior régimen (curiosamente un día antes de la muerte del jefe del Estado del régimen anterior) supuso, en parte, la base de la que sería y es la ley sustantiva del

régimen local vigente, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). Una ley que ha sido reformada o modificada 37 veces desde su dicción original, con un progresivo ensanchamiento, tanto desde el punto de vista de desarrollo del principio de autonomía local (CE 137 y 140) como de las competencias que se han ido otorgando a los municipios. En este sentido, basta comparar la dicción original y vigente del art. 25 de la LBRL.

Por tanto, y como señala Almonacid (2014):

Las competencias enumeradas en la letra d) –del art. 25.2 de la LBRL original–, que no son ni más ni menos que el desarrollo o el contenido del urbanismo según la importante Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 –STC 61/1997–, se ejercerán de acuerdo con el criterio general establecido en la legislación local en cuanto al reparto de competencias a las EELL, es decir en el marco de lo que establezca la legislación sectorial del Estado y, sobre todo, de la CCAA, que es quien en definitiva tiene la competencia legislativa en materia de urbanismo (planeamiento, ejecución del planeamiento, otorgamiento de licencias, protección de la legalidad urbanística...), y también en materia de medio ambiente.

Con ello, ya podemos observar que, más allá de la concepción clásica de la materia urbanística (planeamiento, gestión y disciplina, siguiendo la clasificación de los tres reglamentos de desarrollo del TRLS76 del año 1978), se establece todo un ensanchamiento competencial sobre las actividades, servicios y políticas a desplegar por parte de los ayuntamientos, todas ellas vinculadas a la materia urbanística.

En este sentido ahonda Almonacid (id.):

Sin entrar en la valoración de este criterio de asignación «por defecto» de todas las competencias urbanísticas a los municipios, lo cierto es que se ha propiciado un desarrollo competencial de los municipios en materia urbanística, dando pie a interpretaciones extensivas en relación a las competencias que ostentan, ya que además de que el urbanismo en sentido práctico sólo tiene sentido en ámbitos territoriales reducidos (téngase en cuenta la diferencia entre el «urbanismo» municipal y la «ordenación del territorio» autonómica), lo cierto es que se ha avanzado hacia un mayor nivel competencial (en general) de los municipios. Las sucesivas reformas en la legislación urbanística agilizando, por ejemplo, los trámites de determinadas modificaciones del Plan General, que se sustancian íntegramente en sede municipal, avalan esta teoría.

El periplo de las competencias locales concluye sustantivamente con la promulgación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) –aunque la última modificación de la LBRL es del 20 de diciembre de 2023, BOE–, donde se va a producir una ampliación y categorización de las competencias municipales en (LBRL 7): propias (art. 25.2), servicios mínimos (art. 26), competencias delegadas (art. 27) y servicios reservados (art. 86.2).

Como su propio título indica, la LRSAL toma la sostenibilidad como eje o leitmotiv, en una senda ya iniciada por la Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011) y por el RDL 8/2011 en materia urbanística en el año 2011 respectivamente, pero en este caso aplicada a la esfera municipal. Así, el vigente art. 25.2 de la LBRL detalla las competencias propias, entre las que destacan, sin ánimo de resultar exhaustivo, las siguientes:

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.

Como se puede observar, se ha producido una importante ampliación competencial que se refuerza con la regulación de servicios mínimos del art. 26: servicios mínimos graduados en función de la población (LBRL 26.1) y coordinación de los servicios con las diputaciones para municipios de menos de 20 000 habitantes (LBRL 26.2).

La regulación de la LBRL también posibilita la definición de las competencias delegadas o delegables por otras Administraciones, pero siempre previo acuerdo entre ambas, que se pueda garantizar la suficiencia

y sostenibilidad financiera y que se eviten duplicidades administrativas; que se mejore la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, sobre todo, que se contribuya a los procesos de racionalización administrativa y optimización de recursos.

En todo caso, se mantienen una serie de servicios reservados o indelegables o intransferibles a las entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales, las cuales sin duda están relacionadas con el medio ambiente: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable.

Hasta aquí estaría descrita la evolución sintética de la regulación básica del Estado vinculada a los ayuntamientos, una regulación que en el caso del País Vasco se completaría con las determinaciones y atribuciones que describe la LILE tal como recoge su EM I:

Al no haber dispuesto de ella hasta ahora, nuestros municipios y demás entidades locales vascas han tenido que actuar a partir de un marco normativo institucional caracterizado por su precariedad. Si bien es cierto que en el ámbito tributario y económico-financiero, así como en otros asuntos de su competencia, los territorios históricos han aprobado distintas normas forales directamente aplicables a los municipios y entidades locales de sus respectivos ámbitos territoriales, no es menos cierto que, ante la ausencia de una ley propia de la Comunidad Autónoma de Euskadi que abordara en su globalidad las cuestiones municipales, los órganos de gobierno de nuestros municipios y demás entidades locales han aplicado la legislación básica estatal sobre régimen local y las leyes sectoriales aprobadas por el Parlamento Vasco, que han ido incidiendo sobre diferentes materias y que, en muchos supuestos, repercutían directamente sobre las competencias municipales, por ejemplo, en temas como el urbanismo, el medio ambiente o los servicios sociales.

Y en este mismo sentido, la LILE (EM VI)

define el concepto de competencia municipal, y su tipología, estableciendo que las competencias propias son las que garantizan el autogobierno y las transferidas o delegadas resultan excepcionales a ese fin. Además, determina que la atribución de una competencia, salvo determinación legal expresa, conllevará la atribución de todo el haz de funciones o facultades referidas a su ejercicio. Se recoge también el listado de competencias propias de los municipios, mediante la relación de un listado material extenso, que representa una decidida apuesta de las instituciones vascas por salvaguardar unos estándares de autonomía municipal que van mucho más allá de los previstos por el legislador básico y que conforman un modelo de autogobierno municipal vasco de notable singularidad y cualitativamente más elevado. Ello implica que la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, en cuanto ley de contenido institucional, confiere a los municipios vascos un estándar mínimo de autonomía local que posteriormente podrá ser mejorado por las leyes sectoriales, y, en todo caso, ese estándar de autonomía es, como se indicaba, muy superior en todo caso al previsto actualmente en la legislación básica.

En consecuencia, cabe señalar que el art. 17.1 de la LILE reordena las competencias propias de los municipios vascos, entre las que se encuentran todas las vinculadas a la materia urbanística en su sentido más amplio.

## **2.2. Evolución de la regulación de suelo y urbanismo, de la LS56 al TRLSR**

A la par de lo indicado en el inicio del apartado 2, si hubiese que fijar un punto en la historia para definir el urbanismo y el derecho urbanístico español, en parte tal y como lo conocemos hoy, ese sería la promulgación de la LS56 que, como se ha indicado, inició su tramitación paralela con el RSCL de 1955 (Bassols, 1973, p. 556-558).

La LS56, con respecto a las regulaciones de ensanche/crecimiento y reordenación/saneamiento anterior precedentes, se configuró como un código unitario (Bassols, 1973, p. 559; García de Enterría y Parejo, 1981, p. 95).

Pero si por algo se caracterizó aquella ley es porque «en el nivel administrativo local se configura –en la LS56– el municipio como entidad básica en materia urbanística asignándole una competencia universal

sobre la materia, con dos importantes condicionamientos (LS56 202): el de que la naturaleza de la competencia sea propiamente de “índole local” y que no hubieran sido expresamente atribuidas por la presente ley a otros organismos» (Bassols, 1973, pp. 556-558). Una competencia urbanística que luego se iría ampliando, al comienzo limitada en el caso del planeamiento, mientras que la de gestión o ejecución del planeamiento y la de disciplina urbanística serían con carácter pleno (LS56 EM VII). Por tanto, se identifica el urbanismo como una función pública, cuya competencia es algo propio de la ciudad y que corresponde, cuando menos en su aplicación, a los municipios (Bassols, *ídem*).

Desde el punto de vista de contenido, la LS56 divide el urbanismo clásico en tres grandes bloques: planeamiento y régimen urbanístico del suelo, ejecución de las urbanizaciones y disciplina (LS56 2). Interesa señalar que esa ha sido la concepción ha perdurado prácticamente hasta el siglo XXI o, cuando menos, hasta la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (LS07), identificando el urbanismo como una disciplina mayoritariamente de transformación física del suelo y de regulación de los usos que se dan sobre él.

La Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS75) y su Texto refundido (TRLR76) es una ley continuista con respecto a ley precedente de 1956 (Parejo, 1979, pp. 273 y 291), tanto en la propia concepción de la disciplina urbanística, cuyo objetivo fundamental es la producción de ciudad, como en lo competencial donde su regulación se remite a lo establecido en la legislación de régimen local (LS75 DF4).

Igualmente, el art. 214 de la LS75 define en favor del municipio la competencia urbanística, de modo que se atribuyen todas las competencias de índole local sobre la materia, salvo aquellas que la ley atribuya expresamente a otras instancias distintas, tal y como exponen García de Enterría y Parejo (1981, pp. 50-51):

Con independencia de esa declaración general de competencia, la LS75 define muchas competencias específicas en favor de los Ayuntamientos. Enumeremos como más características, sin ánimo de agotarlas todas:

- a) aprobación inicial y provisional de los planes generales municipales y las normas subsidiarias y complementarias de planeamiento;
- b) aprobación inicial y provisional de los planes parciales, especiales, proyectos de urbanización y programas de actuación urbanística, ordenanzas, delimitación del suelo urbano, delimitación de polígonos y unidades de actuación;
- c) aprobación inicial, provisional y definitiva de los estudios de detalle;
- d) informe de todos los planes de cualquier clase (salvo el Plan Nacional de Ordenación) que afectando a su término respectivo no hayan sido aprobados inicialmente por ellos;
- e) suspensión de licencias de parcelación y edificación para estudiar o reformar los Ppnes cuya aprobación provisional les corresponda;
- f) creación de la cédula urbanística;
- g) expropiación forzosa por razón de urbanismo;
- h) beneficio de recibir gratuitamente las cesiones forzosas de terrenos destinados a viales, parques, jardines, centros de enseñanza general básica y otros servicios públicos necesarios, así como los terrenos equivalentes al 10 % del aprovechamiento medio del sector en el caso del suelo urbanizable programado;
- i) formulación y aprobación de proyectos de reparcelación;
- j) ejecución de planes urbanísticos;
- k) constitución de sociedades anónimas o de empresas de economía mixta para la ejecución de los planes;
- l) convocar concursos para la formulación y ejecución de los programas de actuación urbanística o formulación directa de los mismos;
- m) constitución y administración del Registro Municipal de Solares y aplicación de todo el régimen de edificación forzosa y declaraciones de ruina;
- n) constitución del patrimonio municipal del suelo;
- o) constitución de derechos de superficie sobre suelo propio;
- p) otorgamiento de licencias de parcelación, edificación, obras, apertura, demolición, etc.; es esta la competencia municipal por excelencia;
- q) demolición de obras no legalizables;
- r) revisión de licencias que incluyan infracciones urbanísticas graves;
- s) potestad sancionatoria por infracciones urbanísticas.

Continuando con el tracto histórico, la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (LS90) y su texto refundido de 1992 (TRLS92) tampoco introducen variación alguna con respecto a la regulación precedente, configurada por el TRLS76 y sus tres reglamentos de 1978 (RPU 123, RGU 7 y 19 y RDU 6, 10 y 65), tal como señalan los arts. del TRLS92 107 a 124, 141, 243 y 260.

Sin embargo, la ya famosa STC 61/1997 de 20 de marzo, vino a resituar la competencia legislativa en materia urbanística, al declarar inconstitucional gran parte de la LS90/TRLS92 por invasión competencial. A partir de ese momento la competencia legislativa en materia urbanística se residencia en la comunidad autónoma que así la tuviera transferida en su estatuto de autonomía (p. ej. de acuerdo con CE 148.1. 3.<sup>a</sup> y el art. 10.31 del EAPV, el País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda), sin perjuicio de las competencias exclusivas que ostenta el Estado (CE 149.1. 1.<sup>a</sup>, 18.<sup>a</sup>, 23.<sup>a</sup> y otras sectoriales). Por lo que desde entonces el binomio y tensión competencial Estado/local se traslada a la CC. AA./local, sin perjuicio de lo cual, señala Menéndez Rexach (2007, p. 89) que el «Tribunal Constitucional tuvo que abordar, desde sus primeras sentencias, el significado de la autonomía local». En este sentido cabe identificar las siguientes sentencias sobre la cuestión:

1. Compatibilidad de la autonomía municipal con el control de la legalidad concreta (no genérica) y sin que exista un principio de subordinación o dependencia jerárquica de las Administraciones supramunicipales (STC 4/1981, de 2 de febrero).
2. La preservación de la institución municipal de manera cognoscible según lo regulado en cada momento histórico y que no se pueda producir un vaciamiento de las competencias municipales (STC 32/1981, de 28 de julio y STC 40/1998, de 19 de febrero, entre otras).
3. La graduación de la participación de los intereses públicos por parte de los ayuntamientos en función de los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias (STC 170/1989, de 19 de octubre).
4. El régimen de competencias concurrentes del régimen jurídico local impide su definición como intracomunitarias o extracomunitarias porque el Estado tiene competencia para establecer las bases sobre el régimen local (art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE), a diferencia del de las CC. AA. (STC 84/82, de 23 de diciembre).

El modelo iniciado con la LS56 se cierra con la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV98), que siendo consciente de los efectos y límites de la STC 61/1997 se abstiene de introducir determinación urbanística, ni competencial, alguna.

Sin embargo, con la LS07 se abre un nuevo periodo y modelo de urbanismo, el modelo por la sostenibilidad (Baño León, 2007, p. 302), con el cual se va a iniciar el ensanchamiento del urbanismo de manera expresa.

Desde un punto de vista competencial, la LS07 y las sucesivas leyes de suelo hasta nuestros días (TRSL08, LES, RDL 8/2011, L3R y TRLSR) no han introducido modificación alguna, tanto porque es una competencia de las comunidades autónomas como porque ya resulta pacífico que su aplicación es de los ayuntamientos, todo ello sin perjuicio de los casos de intromisión de las comunidades autónomas sobre algunos ayuntamientos tratando de socavar sus competencias o por cuestiones de corrupción o funcionamiento anómalo (p. ej., caso del Ayuntamiento de Marbella y la Junta de Andalucía, pero que en todo caso fue censurado por el Tribunal Constitucional en la STC 154/2015, de 9 de julio y resuelto en favor del Ayuntamiento al amparo del principio de autonomía municipal).

Con todo, la LS07 instaura el modelo de la sostenibilidad en el urbanismo que, más allá de la noción generalista de asociar dicho concepto a la componente medioambiental, trasciende al concepto de la integralidad, vinculando los objetivos determinaciones de naturaleza, social, económica y medioambiental sobre todo en el ámbito urbanístico de acuerdo con la definición Brundtland del *desarrollo sostenible*.

En el caso del País Vasco, de manera conforme con la regulación precedente, son la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (LvSU), la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda y la propia LILE las que atribuyen mayormente a los ayuntamientos la competencia urbanística, sin perjuicio de algunas determinaciones en favor de las diputaciones forales en el caso de los municipios más pequeños. Así, la LvSU establece las competencias de planeamiento en los arts. 84 a 110, las de gestión y ejecución en los arts. 131 a 188 y 194 a 196 y las de disciplina en el art. 241 de la LvSU.



En cuanto al concepto de urbanismo, si bien la LvSU es deudora del modelo clásico (LS56-LRSV98), trata de introducir diversos aspectos de la LS07 que ya se vislumbraban en el horizonte, singularmente en materia de vivienda y algunas cuestiones medioambientales, pero lejos de la revolución que se avecinaba.

No es objeto de este trabajo desgranar el proceso evolutivo de la incorporación de la sostenibilidad integrada, pero, no obstante, sí es posible identificar en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLR) todas las notas que describen el cambio de objetivos y determinaciones que hacen del urbanismo una nueva materia y disciplina.

Partiendo del propio objeto de la Ley (TRLR 1.b), esta garantiza las condiciones básicas (CE 149.1.1.<sup>a</sup>) de un «desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada». Como elemento de cierre del nuevo modelo (TRLR 3) establece el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y para todo ello se va a valer de:

1. Unos criterios básicos de utilización del suelo (TRLR 20):
  - a) Que implican la justificación de la necesidad de transformar el suelo, por ser un bien escaso y difícilmente recuperable a su estado natural.
  - b) Desde la perspectiva social, se obliga a la reserva de un determinado porcentaje de viviendas protegidas en todas las actuaciones de urbanización a los efectos de garantizar el derecho de acceso a una vivienda (CE 47).
  - c) El planeamiento y la acción urbanística estará sujeta a la perspectiva de género, de la accesibilidad universal, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación, limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente y la prevención de riesgos naturales y accidentes graves derivados del cambio climático entre otros.
  - d) La integración del paisaje natural y urbano y el patrimonio histórico-cultural.
2. Unos instrumentos de evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano (TRLR 22):
  - a) Integración de la evaluación de impacto ambiental.
  - b) La consideración de los riesgos naturales en todas las actuaciones.
  - c) Las perspectivas y determinaciones sectoriales:
    - I. Hidrológica.
    - II. Marítimo terrestre/costas y aérea.
    - III. Carreteras y ferrocarriles.
  - d) La consideración de la sostenibilidad económica, a través de la determinación de los impactos sobre las haciendas públicas y la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.
  - e) La viabilidad económica especial de las actuaciones sobre el medio urbano, con la reformulación del derecho de propiedad.
  - f) El seguimiento y evaluación del planeamiento en el tiempo.
  - g) La consideración de los efectos significativos sobre el medio ambiente.

Por tanto, como síntesis de estos dos análisis evolutivos expuestos, se pueden extraer dos conclusiones fundamentales:

1. Sin perjuicio de la evolución histórica de la organización administrativa del Estado, al menos desde el año 1955 la competencia de aplicación del urbanismo ha quedado residenciada en los municipios por ser una materia propiamente de índole local.
2. Desde una visión clásica tripartita del urbanismo definida por la Ley de Suelo de 1956 (planeamiento, gestión y disciplina urbanísticas), hemos pasado a un urbanismo de la sostenibilidad integrada que abarca toda una serie de materias que impactan en el medio físico rural y urbano, por tanto, configurando un urbanismo transdisciplinar.

### 3. CLASIFICACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL PAÍS VASCO

Si en el apartado 2 se ha analizado la evolución competencial en materia urbanística en el seno de la Administración municipal, en este apartado se procede a analizar los distintos tipos de ayuntamientos, puesto que dicha determinación no resulta inocua en cuanto a las posibilidades de su organización.

Por tanto, para clasificar los distintos ayuntamientos del País Vasco se procede a analizar, primero, las determinaciones de la regulación básica del Estado (CE 149.1. 18.<sup>a</sup>) y, en segundo lugar, las derivadas de la asunción de las competencias transferidas a Euskadi mediante el EAPV (CE 148.1.2.<sup>a</sup> y EAPV 10.4).

#### 3.1. Regulación básica

En el marco de la legislación básica del Estado es la LBRL la que regula y distingue los distintos tipos de municipios, diferenciando los de gran población y los de aplicación del régimen común (LBRL 19.3).

El art. 121 de la LBRL define dos vías de acceso a la condición de municipio de gran población: la poblacional, según la cuantía de habitantes del padrón (municipios que superen los 250 000 habitantes), y la de su condición de capital de provincia o que sea sede de instituciones autonómicas, sin perjuicio de otras posibles circunstancias especiales (municipios con más de 75 000 habitantes y dispongan de circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales).

A partir de esa categorización como municipio de gran población, la Ley habilita la posibilidad de disponer de un marco organizativo diferenciado:

1. Organización y atribuciones del pleno (LBRL 122 y 123).
2. Distribución mediante distritos (LBRL 123 y 128).
3. Atribuciones a la Junta de Gobierno Local (LBRL 126 y 127).
4. Disponer unos órganos superiores y directivos (LBRL 130).

En el caso del resto de municipios del régimen común su organización se regula en los arts. 19 a 24 de la LBRL (Funciones del alcalde –20 y 21–, del Pleno –22– y de la Junta de Gobierno Local –20, 21 y 23–), sin que a priori se haga categorización diferencial alguna entre este tipo de municipios.

Sin perjuicio de esta regulación dual, la DA2 de la LBRL habilita al País Vasco a poder dictar las leyes para su organización y funcionamiento (EAPV 10.4), cuya consecuencia no fue únicamente la promulgación de la denominada ley de territorios históricos (Ley 27/1983, de 25 de noviembre de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos), sino sobre todo, en el marco municipal, fue la promulgación de la LILE en el año 2016.

#### 3.2. Regulación del País Vasco

La LILE dictada como desarrollo de la DA2 de la LBRL, en virtud del EAPV 10.4 y de manera conforme con el CE 149.1 18.<sup>a</sup> (LILE EM II), va a replicar en parte la regulación organizativa y tipológica de los municipios con respecto a la regulación del Estado. Pero en igual medida, esta ley, pionera en varios aspectos como señalan diversos autores (Etxebarria, 2017, p. 360; García Romero, 2017, p. 2; Jiménez, 2017, p. 661; Romero, 2021, p. 12), va a introducir si no una categoría nominal expresa, una distinción para un tipo de ayuntamiento en virtud de un determinado umbral de población, lo que permite identificarlo como municipio intermedio.

Así, en el País Vasco podemos distinguir tres tipos de municipios: las tres capitales de los territorios históricos (Bilbao, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz), que gozan de la condición de municipios de gran población (LILE 27, 28, 42 y DA1); los municipios que, no siendo ninguno de los tres anteriores, tengan una población superior a los 40 000 habitantes (LILE 36.5), puesto que a nivel organizativo les permite disponer la habitual capacidad de distribución en concejalías e introducir la figura del DPP (al cual cabe investir de una serie de competencias que permiten reformular la organización de dichos ayuntamientos) y el resto de municipios equiparados a los del régimen común.

### 4. ESTUDIO DE LOS AYUNTAMIENTOS INTERMEDIOS

Atendiendo a la clasificación del apartado anterior y consultada la base de datos de población más actualizada disponible (Fuente: INE, año 2023), son seis los municipios (cinco de Bizkaia y uno de Gipuzkoa)

que cumplen la condición de disponer de más de 40 000 habitantes y no ser capitales de provincia: Barakaldo (Bizkaia, 101 229 hab.), Getxo (Bizkaia, 776 104 hab.), Irún (Gipuzkoa, 62 920 hab.), Santurtzi (Bizkaia, 46 057 hab.), Portugalete (Bizkaia, 44 629 hab.) y Basauri (Bizkaia, 40 413 hab.).

#### 4.1. Justificación del estudio

La justificación del estudio de los seis ayuntamientos del País Vasco, denominados intermedios, reside en la conveniencia del análisis de la implantación pionera de un cambio organizativo y de gestión en la esfera municipal que brinda la LILE para los municipios que no disponen de la condición de gran población y que, por tanto, disponen de recursos y estructuras muy diferentes a aquellos.

En todo caso, los seis municipios señalados comparten una serie de rasgos entre sí:

1. Se ubican en la esfera metropolitana de dos de las capitales de los territorios históricos del País Vasco, en las conurbaciones metropolitanas de Bilbao y Donostia, con la tensión gravitacional que supone en servicios y estándares ciudadanos.
2. Desde un punto de vista poblacional, los seis municipios aglutinan el 16 % de la población del País Vasco, frente al 35 % de las tres capitales y el 49 % de los 243 municipios restantes: un tercio de la población de Bizkaia y el 13 % de la población de Gipuzkoa.
3. Todos tienen problemáticas urbanas comunes y análogas: desequilibrios demográficos, sociales y económicos, junto a problemáticas medioambientales de distinto impacto (inundabilidad, suelos y tejidos industriales obsoletos, etc.) e incidencia sustantiva de importantes infraestructuras sectoriales (puertos de interés general, aeropuertos e infraestructuras ferroviarias de la red nacional de primera magnitud).
4. Los seis municipios tienen que afrontar el importante problema urbano de la obsolescencia en sus edificaciones, urbanizaciones, dotaciones y equipamientos para garantizar la prestación de servicios públicos, los derechos ciudadanos y afrontar los retos que la sostenibilidad integrada demanda.
5. Desde el punto de vista urbanístico, con excepción del municipio de Irún (su PGOU fue aprobado definitivamente en 2015), todos tienen que afrontar el reto de adaptar su planeamiento (con las consiguientes derivadas a las materias de gestión, disciplina y otras cuestiones sectoriales) a las directrices de ordenación del territorio (Decreto 128/2019, de 30 de julio, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco) y a la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (LvSU), ya que todos los planeamientos son deudores de una ley no vigente, la LS90/TRLS92. Esta adaptación supone un cambio conceptual, organizativo y técnico en todos los planos.

#### 4.2. Delimitación de casos

De acuerdo con lo expuesto hasta este punto podemos constatar no solo que los ayuntamientos son las entidades administrativas en quienes recae la aplicación de la competencia urbanística, sino que esta se ha visto ampliada desde su división tripartita original (planeamiento, gestión y disciplina) hasta un urbanismo basado en la sostenibilidad integrada y en la intervención en lo ya existente.

Igualmente, se ha descrito la distribución tipológica tripartita de los municipios vascos con respecto a las singularidades de su organización (gran población, intermedios y resto de municipios).

Por tanto, escogidos o delimitados los seis municipios objeto de este trabajo, procede describir las distintas concejalías o áreas en las que organizan la materia urbanística bajo esa concepción amplia y abarcadora del nuevo urbanismo, analizando en cada municipio la distribución de su personal asesor, jefaturas, técnicos de distintas categorías (A1 y A2) y personal administrativo (C1 y C2) según establece el art. 76 del TRLEBEP. Para ello, se han consultado las páginas web municipales, sus portales de transparencia y los boletines oficiales de los territorios históricos respectivos, donde se publican las relaciones de puestos de trabajo (RPT) de cada uno de los seis municipios.

Paralelamente a la libertad de autoorganización que dispone cada ayuntamiento (en función del número de habitantes dispone de número distinto de concejalías), los equipos de gobierno respectivos tienen un diferente grado de representación, lo que incide en la organización de las concejalías y áreas (aunque todos los equipos de gobierno gozan de mayoría absoluta) (datos del periodo 2019-2023):

1. Barakaldo: 19 concejales del equipo de gobierno de un total de 27 concejales.
2. Getxo: 14 concejales del equipo de gobierno de un total de 25 concejales.
3. Irún: 17 concejales del equipo de gobierno de un total de 25 concejales.
4. Santurtzi: 15 concejales del equipo de gobierno de un total de 21 concejales.
5. Portugalete: 15 concejales del equipo de gobierno de un total de 21 concejales.
6. Basauri: 15 concejales del equipo de gobierno de un total de 21 concejales.

Sin perjuicio de este factor y las distintas denominaciones que adopta cada ayuntamiento, para cada área o concejalía existe un tronco común identificable en:

- a) Planeamiento, gestión y disciplina urbanística.
- b) Obras públicas, infraestructuras y servicios de municipales.
- c) Patrimonio y vivienda, desdoblándose en algunos casos por la existencia de una sociedad municipal de vivienda.
- d) Medioambiente.

### 4.3. Evaluación comparativa de los seis casos

Como se ha indicado anteriormente, para realizar la evaluación comparativa se ha seguido la siguiente metodología:

1. Se han ordenado los municipios de mayor a menor según el número de habitantes, de acuerdo con los datos estadísticos del INE del año 2023 (últimos disponibles).
2. Se han consultado las bases de información municipal disponibles, tanto en sus páginas web y portales de transparencia como la consulta de los boletines oficiales de Bizkaia y Gipuzkoa en sus casos respectivos y los informes de auditoría disponibles en el caso de las distintas sociedades municipales.
3. En cada concejalía se han desglosado las áreas y subáreas según la organización respectiva.
4. En cada área y subárea se han desglosado el personal en las siguientes categorías (referenciadas a los grupos y subgrupos descritos en el TRLEBEP 76):
  - a) *Directivos*. Se constata que todos ellos son cargos de designación política y, por tanto, tendrían más la notación de asesores, no pudiendo ser enmarcados ninguno de ellos en el seno de la nueva figura del director público profesional.
  - b) *Jefaturas de servicio o unidad*. Son personal funcionario de categoría A1 con dos orígenes o perfiles, técnico o jurídico.
  - c) *Técnicos A1*:
    - Arquitectos.
    - Ingenieros, industriales o de caminos, canales y puertos u otras especialidades.
    - Juristas.
  - d) *Técnicos A2*:
    - Arquitectos técnicos y aparejadores.
    - Ingenieros técnicos industriales o de obras públicas.
  - e) *Personal administrativo*:
    - Administrativos y otras titulaciones (delineantes, topógrafos, etc.).
    - Auxiliares administrativos.
5. Extraída la información anteriormente descrita, se ha procedido a analizar las ratios en cada grupo y en total por cada 10 000 habitantes, al efecto de poder realizar una comparación ponderada. Se considera que la ratio de personal por cada 10 000 habitantes resulta idónea para efectuar la comparación, por cuanto que el parámetro poblacional es el determinante a efectos de ingresos y gastos públicos, así como para el despliegue de los servicios públicos junto con el parámetro de extensión superficial. Si bien es cierto que este segundo factor se ha detectado menos relevante y concluyente, dado que la conformación histórica de cada municipio es muy diferente (p. ej. las villas históricas –que fueron conformadas detrayendo suelo de las anteiglesias contiguas–, tales como Irún y Portugalete, que son el municipio más grande y el más pequeño en extensión respectivamente y no tienen una correlación con la población).

Para ver los datos concretos y análisis particularizados de cada uno de los seis ayuntamientos, consúltese el anexo de este trabajo.

#### 4.4. Síntesis de los municipios analizados

De los seis casos analizados cabe extraer las siguientes conclusiones:

1. La distribución de concejalías, áreas y subáreas es diversa en cada caso, pero existe una cierta concentración temática en las materias de urbanismo, infraestructuras y servicios, vivienda y medioambiente.
2. Todos los municipios disponen de personal directivo, pero ninguno es tipificable como DPP y son todos cargos de confianza política.
3. Existe una fluctuación entre las jefaturas de servicio y el personal A1, atribuible en gran medida a la evolución de dicho personal en cada ayuntamiento, a la definición de un cierto grado de jerarquía y a la necesidad de retribución adicional de un personal altamente cualificado (la jefatura implica un aumento de retribución salarial).
4. Cabe extraer un coeficiente de diseño o de plantilla por cada 10 000 habitantes (su valor promedio es 6,05 personas/10 000 hab.), si bien se observa una clara tendencia a que, cuanto más poblado es el municipio se produce una mayor sinergia u optimización de recursos humanos.
5. De los seis municipios cabe observar una segmentación en dos bloques, los más grandes (por encima de 60 000 habitantes, Barakaldo, Getxo e Irún) con un coeficiente medio de 5,54 personas/10 000 habitantes, y los tres restantes, que se encuentran más cerca del límite legal de los 40 000 habitantes, cuyo coeficiente medio es de 6,56 personas/10 000 habitantes.
6. En todo caso, se pueden extraer unas ratios de diseño organizativo, cuando menos a efectos dimensionamiento orientativo:
  - Directivos: 0,33 personas /10 000 hab.
  - Jefaturas de servicio: 0,62 personas/10 000 hab.
  - Técnicos A1: 0,85 personas /10 000 hab.
  - Técnicos A2: 1,45 personas /10 000 hab.
  - Administrativos: 2,80 personas /10 000 hab.
  - TOTAL: 6,05 personas /10 000 hab.
7. Resulta propicio indicar que todas las áreas deben disponer de una jefatura de servicio, siendo recomendable que la misma tenga preferentemente un perfil técnico, a fin de que pueda tener una noción más específica de la materia, así como transversal con el resto de áreas también de perfil técnico.

Sin perjuicio de los datos, análisis y conclusiones alcanzadas, y en lo que se refiere a uno de los objetivos del presente trabajo, la figura del DPP, se puede observar que cuantitativamente queda suficientemente justificada su provisión, al menos para estos seis municipios, si bien la naturaleza actual de designación política y no orgánica del puesto (con sus correspondientes, funciones, atribuciones, potestades y responsabilidades) limita considerablemente sus capacidades y posibilidades de poder alcanzar los objetivos estratégicos y políticos que se quieran definir en cada administración.

Ante este escenario la LILE nos aporta una nueva alternativa, la definición y habilitación de la nueva figura del DPP con unas nuevas posibilidades orgánicas y funcionales.

#### 5. LA LILE, LA LEPV Y EL NUEVO ESCENARIO PARA EL DESARROLLO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DIRECTIVA

Adicionalmente a lo ya descrito en el apartado 2 sobre la evolución histórica de la competencia municipal sobre el urbanismo, y siguiendo la estela de la conclusión extraída en el apartado 3 sobre el estudio de los ayuntamientos intermedios del País Vasco, la LILE ha venido a desarrollar la figura del DPP, ahora completado por la LEPV con carácter supletorio (LEPV 31.1). Pero antes de entrar a analizar su regulación y determinaciones es necesario realizar una descripción somera de su evolución en nuestro ordenamiento jurídico, puesto que, a pesar de las intenciones, no ha sido hasta recientes fechas y en el caso único del País Vasco (a raíz de su inclusión en la LILE y refuerzo con la LEPV) que es posible su implantación en ayuntamientos distintos de los de gran población.

## 5.1. Antecedentes

Desde un punto de vista histórico y para el análisis de la figura del personal directivo podemos fijar como punto de partida la dicción original de la LBRL y su posterior texto refundido del año 1986, que en su art. 176 sobre el personal eventual y laboral señalaba que deberían figurar en la RPT y que en ningún caso el desempeño del mismo constituía mérito para el acceso a la función pública o a la promoción interna. Sin embargo, esta regulación solo sirvió para una cosa, para la designación del personal de confianza o asesores, ya que no se produjo proceso, ni selección de DPP alguno de acuerdo con dicha regulación (Romero, 2021, p. 3).

En el marco de la regulación local, el siguiente hito fue la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que fue la primera ley en recoger el término *directivo público* en su art. 23, pero que en todo caso se limitaba a los técnicos de la Administración Civil del Estado. Aunque también es cierto que la LOFAGE sirvió para que la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local recogiera ese mismo perfil, pero de forma limitada a los municipios de gran población, tal y como recoge en la actualidad el art. 130.1.B de la LBRL (Jiménez, 2009, p. 10-11; Blanco, 2010, pp. 192-198; Carrillo, 2020, pp. 51-52; Romero, 2021, pp. 4-5): los coordinadores generales de cada área o concejalía; los directores generales; el titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local; el titular de la asesoría jurídica; el secretario general del Pleno; el interventor general municipal y el titular del órgano de gestión tributaria.

Como se puede observar, el art. 130.B.1 de la LBRL recoge siete supuestos de órganos directivos posibles en las entidades públicas locales de gran población,

diferenciando entre éstos los de carácter necesario y los de carácter potestativo. Dentro de los primeros, el titular de la asesoría jurídica, el Secretario General del Pleno, el Interventor General, el titular de órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y el Concejal-Secretario de la misma, así como los titulares de los órganos de dirección de los organismos autónomos y entidades públicas empresariales de la entidad. Respecto a los de carácter potestativo, se incluyen los Coordinadores Generales y Directores Generales: los primeros dependientes de la Junta de Gobierno Local, siendo su número variable y determinado por el Alcalde, y los segundos, dependientes a su vez de los Coordinadores Generales y de número igualmente variable determinado por el Alcalde, culminando estos la organización administrativa dentro de cada una de las grandes Áreas o Concejalías (Romero, 2021, p. 4).

Sin embargo,

estos puestos directivos no pueden ser asimilados al personal eventual, siendo compatible su existencia con la de estos, y correspondiendo su creación al Pleno de la Corporación, por mayoría absoluta, perteneciendo su nombramiento y cese de manera libre a la Junta de Gobierno Local, no cesando necesariamente cuando finaliza el mandato de esta. Son nombrados sin convocatoria pública y debiendo ostentar el requisito de ser funcionario de carrera de las Entidades Locales, Comunidades Autónomas, Estado o Funcionario de Habilitación de carácter nacional, correspondientes al Subgrupo A1 de clasificación, salvo que se exceptione por el Pleno en atención a las características específicas del puesto directivo. Además, los nombramientos han de efectuarse motivadamente de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada» (Romero, 2021, p. 5).

Tal y como indica art. 130.3 de la LBRL:

El nombramiento de los coordinadores generales y de los directores generales, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas, de las entidades locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el Reglamento Orgánico Municipal permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario.

Con la modificación de la LBRL por la LRSAL se produce la aclaración sobre el personal directivo de las provincias, cabildos y de los municipios de gran población (LBRL 32bis<sup>1</sup>), pero nada se dice con respecto los restantes municipios, los de régimen común (Bacigalupo, 2014, pp. 330-333; Carrillo, 2020, p. 52).

<sup>1</sup> Art. 32 bis. Personal Directivo de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares: «El nombramiento del personal directivo que, en su caso, hubiera en las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares deberá efectuarse de acuerdo a criterios de competencia

Posteriormente, tras la derogación de la LOFAGE por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (DDU), es la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) la que contiene la regulación básica del personal público directivo, concretamente en su art. 13 sobre el personal directivo profesional:

El Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo, así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:

1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.
2. Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.
3. El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.
4. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

Señala Romero (2021, p. 7) que el art. 13 del EBEP define el personal directivo de una manera ecléctica entre las tradicionales concepciones orgánicas y funcionales, al disponer que es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración, es decir, se refiere tanto a las funciones a desempeñar como a quién las desempeña.

En cuanto a su designación, se dispone que atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia. Es decir, por un lado, efectúa la traslación de los principios constitucionales de acceso al empleo público, mérito y capacidad (CE 103), muestra del deseo de profesionalización de la función directiva y suponiendo el tránsito de procedimientos discrecionales a reglados en la selección, aunque, por otro, mantiene ciertos tintes de discrecionalidad dada la formulación genérica con la que el EBEP recoge tales principios de mérito y capacidad.

Igualmente, especial mención requiere lo novedoso del art. 13.3 del EBEP al someter a evaluación al personal directivo, «con arreglo a criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de los resultados en relación con los objetivos que le hayan sido fijados», precepto sin duda trascendente.

En consecuencia, autores como Jiménez (2009, p. 14) y Romero (2021, p. 7) interpretan que

en el ámbito local, a partir de ese momento, nada debía impedir que la propia entidad local en el ejercicio de sus potestades de autoorganización aprobara un reglamento de desarrollo de las previsiones del art. 13 EBEP, existiendo, además, opiniones relevantes que consideran que tras el EBEP ha de entenderse derogado el art. 176.3 del Texto Refundido y normas autonómicas de desarrollo de la misma naturaleza, en orden a la imposibilidad de que el personal eventual pueda realizar funciones de naturaleza directiva, centrándose solamente en las de asesoramiento especial o confianza, ex art. 12 de la misma norma.

Continúa Romero (2021, p. 8) cuando dice:

Bien es verdad de que en muchos de los municipios de régimen común, este espacio que estaría reservado al personal directivo, viene ejerciéndose por el personal funcionario de habilitación de carácter nacional, especialmente en los municipios pequeños o medianos, si bien en su configuración legal no están concebidos como el tipo de directivos que estamos tratando, con independencia de que se les atribuya este carácter, más de tipo formal, y que miembros de

---

profesional y experiencia, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el correspondiente Reglamento Orgánico permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario».

tal cuerpo hayan desarrollado competencias directivas o se hayan formado para ejercerlas a lo largo de su trayectoria profesional, pero siendo en todo caso sus funciones las reservadas en la normativa reguladora (Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, y normativa conexas).

Sin embargo, a pesar de estas proactivas opiniones doctrinales, la STS 4148/2019 de 17 de diciembre de 2019<sup>2</sup> vino a limitar el alcance de la regulación básica en su interpretación del art. 13 del TRLRBP. En este recurso, de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, se analizó la posibilidad ejercida por la Diputación Provincial de Cáceres para regular en su reglamento orgánico la figura del personal directivo profesional, tal y como recoge el acuerdo segundo del auto de admisión del recurso de casación, recogido a su vez en el antecedente de hecho tercero de la STS 4148/2019. Las cuestiones objeto de formación de jurisprudencia fueron las siguientes:

1. Si el art. 13 TREBEP es relevante y resulta de aplicación en la determinación de las competencias de los entes locales para la regulación de su personal directivo.
2. Si entra dentro de las competencias de los entes locales y, en particular, de las Diputaciones Provinciales la regulación de su personal directivo.
3. Si existe una reserva de ley en la regulación del personal directivo de los entes locales y, en ese caso, qué grado de densidad normativa se ha de contener en la norma de rango legal para entender satisfecha la reserva de ley sin menoscabo de la potestad de autoorganización de los entes locales.

Tras realizar un repaso sobre la evolución normativa de la figura del DPP en el FJ4 de la STS 4148/2019, la sentencia explica la jurisprudencia sobre la misma:

También impone la aplicación del régimen del art. 75.7 al personal directivo local.

Las conclusiones que pueden extraerse de los anteriores preceptos son las siguientes: (i) ninguno de ellos confiere atribución alguna a las entidades locales para regular el personal directivo; (ii) el art. 13 del Estatuto Básico –ya lo hemos dicho– no las apodera para adentrarse en esta materia: sólo habilita al Gobierno y a las Comunidades Autónomas; (iii) del art. 85 bis solamente resultan las facultades de decidir si los puestos directivos los desempeñan funcionarios, laborales o profesionales del sector privado, o sea, prácticamente lo mismo que el art. 32 bis, y de fijar sus retribuciones; (iv) la disposición adicional décimo quinta se refiere a las directrices generales que dicte el ente local, no sobre el régimen del personal directivo, sino sobre las funciones de gestión o ejecución de carácter superior de las que se encargue y en materia de incompatibilidades.

Así, pues, vemos que las concretas y muy específicas atribuciones a los entes locales sobre el personal directivo conducen a la misma conclusión a la que apunta el art. 32 bis: se prevén porque no tienen competencia para dictar regulaciones generales de desarrollo del art. 13 del Estatuto Básico del Empleado Público ya que, si la tuvieran serían innecesarias.

Por otro lado, hay que decir que la autonomía garantizada constitucionalmente, al igual que las potestades del art. 4.1 a) –reglamentaria y de autoorganización– no son, por sí solas, título suficiente para ejercer cualquier tipo de competencia regulatoria, pues no pueden utilizarse en contra de previsiones legales específicas ya que la Ley delimita una y otra. Y, en este caso, al igual que en otros extremos del régimen de los empleados públicos, el legislador ha confiado, con un criterio que no es irrazonable y, por tanto, no puede considerarse contrario a la autonomía local ni a sus corolarios de autonormación y autoorganización, que sean el Gobierno o las Comunidades Autónomas los que se encarguen de desarrollar el art. 13 del Estatuto Básico del Empleado Público.

Y es en el FJ5 donde queda fijado el criterio definitivo y se determina el límite para la disposición del directivo profesional, que no es otro que una ley básica o una autonómica sobre función local así lo habilite.

QUINTO.- La respuesta a la cuestión planteada por el auto de admisión. Las consideraciones expuestas llevan a responder a las cuestiones que nos ha sometido el auto de admisión diciendo que del art. 13 del Estatuto Básico del Empleado Público no resulta la habilitación a los entes locales para regular el régimen jurídico de su personal directivo.

Como recoge Romero, en referencia al profesor Jiménez Asensio, esta sentencia ha supuesto un retroceso y un «amedrentamiento» normativo por parte de las CC. AA., como en el caso catalán, que ha llevado

<sup>2</sup> CENDOJ: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/714f036634ce4790/20200108>



a regular la figura únicamente para entidades comarcales, pero en todo caso supramunicipales. Dicha sentencia coarta la capacidad de autoorganización municipal, incluso de manera conforme con sus reglamentos orgánicos de funcionamiento, lo que supone un choque con la interpretación que sobre la figura del DPP realiza la Carta Europea de Autonomía Local y recoge el propio voto particular de la sentencia (Etxebarria, 2016, p. 444, y en igual sentido Romero, 2021, p. 14).

De manera resumida para el ámbito municipal, la LBRL únicamente habilita la figura del DPP para los municipios de gran población (LBRL 130.1.B). En el caso de los municipios de régimen común no es posible esa figura salvo que una ley autonómica de regulación de las Administraciones locales lo habilite, cuestión que precisamente la DA 2.7 de la LBRL ya induce a que se pueda producir en el caso del País Vasco (Régimen Foral Vasco), siempre de manera conforme con el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE.

## 5.2. Regulación del País Vasco

Como ya se ha indicado, una de las novedades de la LILE es precisamente la definición de la figura del DPP, obviamente solo para el País Vasco (Jiménez, 2017, p. 661).

La LILE define la figura y condiciones del DPP en sus arts. 36 a 41 y en la DT 12. Adicionalmente, la LEPV (arts. 31 a 39, DA10, DT2 y DT13) profundiza con carácter supletorio en la definición de la figura del DPP para todas las Administraciones vascas.

Una vez más conviene resaltar que esta ley pionera y conforme tanto con la LBRL y el TRLEBEP, se dicta de acuerdo con el EAPV 10.4 y

pretende reforzar institucionalmente los gobiernos locales vascos por medio de la posibilidad de inserción (pues se trata de una potestad en todo caso discrecional de cada entidad local) de la figura del personal directivo público en la organización municipal. La profesionalidad en el proceso de designación se fundamenta principalmente en la necesidad de que las directivas y directivos públicos deban acreditar previamente determinadas competencias, sin perjuicio de que por parte del órgano competente de cada entidad local, acreditadas esas competencias mínimas, se pueda proceder a designar a tales cargos con unos márgenes razonables de discrecionalidad (LILE EM VI; en igual sentido, Rodríguez, 2018, p. 56).

El art. 36 de la LILE define los puestos directivos públicos de las entidades locales en función de la competencia de autogobierno (36.1) y para ello establece un límite objetivo, los municipios que tengan más de 40 000 habitantes censados en el padrón, aunque las tres capitales ya disponían de dicha posibilidad en virtud de los arts. 121 y 130 de la LBRL.

Las funciones del DPP podrán ser (LILE 36.5):

- a) Los puestos que asuman funciones de coordinación general, gerencia municipal, direcciones de área o gerencias de sector, de la estructura administrativa de las entidades locales.
- b) Los puestos de máxima responsabilidad de los organismos públicos, sociedades mercantiles, consorcios o fundaciones de sector público local.
- c) Asimismo, siempre que así se acuerde por el órgano competente, podrán tener la consideración de directivos los puestos de mayor responsabilidad de las estructuras o de los programas que se creen para desarrollar proyectos de gestión o encomienda especial de carácter temporal con la finalidad de desarrollar o impulsar, por razones excepcionales o coyunturales, una determinada política sectorial. Tales puestos directivos no tendrán naturaleza estructural y se amortizarán cuando finalice el proyecto de gestión o la encomienda especial.

Siendo competencia del pleno, a propuesta de la Alcaldía (LILE 36.2), su designación e integración en las áreas que se establezcan y se realizará mediante su inclusión en el instrumento de ordenación de los puestos de trabajo municipal (RPT).

No obstante, esta figura dispone de una regulación jurídica diferenciada, tanto con respecto a los funcionarios con habilitación nacional (que habitualmente estaban llamados a ocupar estos puestos) como a la de los asesores de designación política y el resto de empleados públicos municipales (LILE 36.4). Su nombramiento o la formalización del correspondiente contrato laboral será de alta dirección por parte de la entidad local y será competencia de la presidencia de la entidad de acuerdo con lo que se prevé en la LILE.

En cualquier caso, el acceso a la condición de DPP pasa por ser, alternativamente, funcionario de carrera o laboral fijo y, excepcionalmente, que no tenga la condición de empleado público (LILE 37.2). Sin

perjuicio de lo cual, es requisito disponer de la titulación de grado o equivalentes a los efectos de acceso al empleado público (LILE 37.3 y LEPV 34.1) y aquellas otras que se definen en la LEPV.

En cuanto a las funciones de los DPP, la ley distingue entre los empleados comunes y los funcionarios con habilitación nacional, a los que reserva las funciones de las competencias de las escalas y subescalas de funcionarios en la normativa de régimen local. No obstante, los DPP les podrán ser atribuidas las siguientes funciones:

- a) Dirección y coordinación técnica del área, o de las distintas áreas en el caso de la coordinación general o gerencia municipal o de la entidad del sector público, función que implicará impulsar la planificación estratégica y operativa con la finalidad de alinear la política y la gestión.
- b) Dirección y gestión técnica de los servicios y del personal asignado, en su caso, a cada área, organismo autónomo o entidad instrumental.
- c) Propuesta de la política presupuestaria del área y gestión de su ejecución.
- d) Impulso de la administración electrónica, la transparencia y el gobierno abierto, así como la escucha activa y la participación ciudadana, en su ámbito de actuación.
- e) Garantía de la rendición de cuentas en aquellas materias atribuidas a su gestión.
- f) Promoción de la innovación permanente en su área, organismo autónomo o entidad de actuación.
- g) Seguimiento y evaluación de las políticas y del personal asignado a su área, organismo o entidad.
- h) Elaboración de informes y propuestas de resolución.
- i) Cualquiera otras que, a través de la estructura organizativa que se adopte por cada entidad local, se les puedan asignar, por su proximidad material o por la especial cualificación del personal, y que deban desarrollar de manera complementaria.

El art. 39 define el régimen jurídico del DPP, que en todo caso será conforme con lo previsto en la regulación básica estatal (LBRL y TRLEBEP) y con lo previsto en la legislación vasca de empleo público (ahora la LEPV). Adicionalmente, la regulación laboral del DPP, que se define como una regulación laboral de alta dirección (LILE 39.2), quedará sometida al régimen de incompatibilidades de la regulación básica (LBRL DA15 y TRLEBEP DF3 en referencia a la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas) y del marco vasco de empleo público (LEPV 39.5), así como a lo referido a los conflictos de intereses, códigos de conducta y régimen sancionador que cada ayuntamiento disponga (LILE 39.3 y 39.4).

El puesto de DPP se deberá cubrir mediante convocatoria pública y sin perjuicio de la capacitación pública específica que establece el LEPV y que, en todo caso, deberá estar especificado en el instrumento de ordenación de empleo y/o la RPT del ayuntamiento respectivo y en los requisitos del puesto de la convocatoria.

Entre los requisitos específicos, además de poder exigirse una formación específica de postgrado en función pública o de gestión administrativa de recursos (LILE 40.4), el DPP deberá tener una experiencia mínima en el sector público o privado en las siguientes funciones (LILE 40.3): funciones directivas, gestión de personas, gestión de recursos económicos y gestión de recursos tecnológicos.

A su vez, cabe indicar que el proceso de acreditación de la capacitación podrá ser realizado por el propio ayuntamiento, el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) o una empresa externa, pero siempre salvaguardando los principios de mérito, capacidad, publicidad y concurrencia (LILE 40.7 y 40.8) (Etxebarria, 2016, pp. 413-414; 2017, p. 360).

No obstante, y a diferencia de la habitual figura del asesor político en los ayuntamientos que suele estar ligada a la discrecionalidad y confianza de los cargos electos y a la correspondiente duración de las legislaturas de estos, el DPP tiene unos rasgos diferenciadores:

1. Su elección deberá producirse mediante procedimiento de concurrencia pública y su designación solo puede producirse entre los que concurran a la convocatoria (LILE 40.9).
2. El nombramiento y contratación le inviste de la capacidad de ejercer las funciones y potestades atribuidas al puesto (LILE 40.10).
3. Su nombramiento conlleva la continuidad en el puesto de trabajo, siempre que los resultados de la evaluación de su gestión sean satisfactorios y al menos hasta el 31 de diciembre del año en que se celebren las siguientes elecciones municipales (LILE 40.11).
4. Está sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados, todo ello en relación con las metas y objetivos que le hayan sido fijados. En todo caso, esas metas y objetivos se establecerán en un acuerdo de gestión en un plazo

máximo de tres meses desde el nombramiento y podrán ser redefinidos en función de las políticas públicas que se impulsen en cada momento (LILE 41.1).

Como indican tanto García Romero (2017, p. 11) como Etxebarria (2017, p. 359), la LILE enfoca la figura del DPP desde la perspectiva de su función y su finalidad, definiendo un nuevo régimen de vínculo personal que va más allá de la legislación básica, aun siendo conforme con ella (incluso con la STS 4148/2019). Además, define prácticamente la guía para su implantación para los seis municipios vascos indicados y seguramente para el resto de municipios vascos en el futuro (Jiménez, 2017, p. 661; Romero, 2021, p. 10).

La regulación se cierra con la DT 12 de la LILE, que define el régimen transitorio hasta que se promulgase la LEPV (que entró en vigor el 7 de enero de 2023 según la DF 5 LEPV, BOPV).

### **5.2.1. Ley Empleo Público Vasco (LEPV)**

Tal y como señala su exposición de motivos, la Ley de Empleo Público Vasco (LEPV) entronca directamente con ese largo proceso de racionalización y modernización de la función pública en un camino que se inició con la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca como puesta en marcha de un modelo que dio cobertura a las políticas de empleo público de las diferentes Administraciones públicas vascas.

Igualmente, y sin perjuicio de las singularidades derivadas de cada Administración vasca y de sus potestades de autoorganización, la LEPV incorpora el marco legal necesario para poder implantar la dirección pública profesional, definida como «aquel conjunto de puestos de trabajo que cada administración pública determina de tal naturaleza en uso de sus potestades de autoorganización» (EM V).

La LEPV define con carácter general «quiénes tendrán la consideración de personal directivo público profesional, añadiendo a continuación una descripción de las funciones que permiten a la Administración identificar, en el marco de su capacidad de autoorganización, la naturaleza directiva de los puestos y los requisitos para su desempeño». No obstante, de acuerdo con el principio de respeto y capacidad de autoorganización de las entidades locales, remite a que sea la LILE quien regule la figura de la dirección pública profesional, estableciendo que la LEPV opera únicamente con carácter supletorio.

En consecuencia, únicamente se van a destacar aquellos elementos que complementan la regulación del DPP que no fueron recogidos en la LILE y que ahora se contienen en la LEPV. Las determinaciones de aplicación a las Administraciones locales de carácter municipal añadidas en la LEPV son:

1. La distinción de los DPP de los cargos de nombramiento político, por cuanto que a los segundos les resulta el Estatuto Jurídico del Personal Alto Cargo (LEPV 32.2).
2. La necesidad de que el puesto de DPP sean recogido en los instrumentos de ordenación de empleo y/o RPT de cada ayuntamiento (LEPV 33.1) y será donde se fijen los requisitos específicos de cada puesto (LEPV 34.2).
3. La definición con carácter preferente de las siguientes funciones del DPP (LEPV 33.2):
  - a) Establecimiento y evaluación de objetivos.
  - b) Participación en la formulación y ejecución de políticas públicas adoptadas por los niveles de dirección política.
  - c) Planificación, coordinación, evaluación, innovación y mejora de los servicios y proyectos de su ámbito competencial, bajo la inmediata supervisión de los órganos de dirección política.
  - d) Dirección de personas, gestión de recursos y ejecución del presupuesto en el ámbito de sus competencias.
  - e) Cumplimiento de sus objetivos, ajustándose a las directrices generales establecidas por los órganos de gobierno del ayuntamiento.
  - f) Puesta en marcha y desarrollo de las políticas públicas.
4. La preceptividad de elaborar una monografía del DPP que describa las competencias del puesto, que quedaran estructuradas, al menos, con los siguientes apartados (LEPV 35.2):
  - a) Conocimientos mínimos exigidos.
  - b) Experiencia profesional mínima en puestos de trabajo del mismo o similar ámbito funcional, así como, en su caso, los programas de formación que serán valorados en el proceso de provisión del puesto directivo.
  - c) Otras competencias vinculadas con el correcto desempeño del puesto de trabajo.

5. Si bien la inclusión del puesto de DPP en el instrumento de ordenación no será objeto de negociación colectiva, sí deberán incluirse las siguientes cuestiones en su descripción (LEPV 36.2):
  - a) Denominación del puesto de trabajo.
  - b) Los requisitos generales y su eventual reserva a personal funcionario de carrera o laboral fijo de la Administración o, incluso, a quienes no tienen la condición de empleados públicos.
  - c) Requisitos y competencias específicas del puesto.
  - d) En los casos en que tales puestos de naturaleza directiva se encuadren dentro del sistema de función pública, grado o grados de desarrollo profesional requeridos para su cobertura, en los supuestos en que se haya implantado un sistema de carrera profesional o, en su caso, el grado personal consolidado requerido asimismo para su cobertura.
  - e) Perfil lingüístico del puesto de trabajo y fecha de preceptividad.
  - f) Las retribuciones complementarias y, especialmente, el porcentaje máximo de las retribuciones variables que se podrán percibir en el caso de superar o alcanzar los objetivos previstos de acuerdo con lo que se determine en los respectivos presupuestos de la entidad con las limitaciones porcentuales previstas en la ley (5-15 % de la retribución fija sin contar antigüedad y complementos, sujeto a los criterios de la Comisión de Coordinación del Empleo Público).
  - g) Periodo mínimo de desempeño, con un mínimo de cinco años.
6. La regulación se completa con la definición del proceso de nombramiento (LEPV 37), de las responsabilidades y su evaluación (LEPV 38) y el régimen jurídico del puesto (LEPV 39).

### 5.3. Síntesis

La LILE, siendo una ley conforme con la regulación básica del TRLEBEP, es una ley pionera que, adicionalmente a la regulación para los municipios de gran población, habilita la posibilidad para que los ayuntamientos del País Vasco denominados intermedios (de más de 40 000 habitantes) puedan disponer de la figura del DPP y así poder responder a sus objetivos y desplegar sus políticas públicas.

La LILE no solo define la figura del DPP, sino que concreta sus funciones en una posición intermedia entre lo político y lo técnico-administrativo, el acceso a la condición DPP (vía concurso público) y la naturaleza de su nombramiento, contratación y cese.

Pero donde la LILE es notablemente innovadora es en la posibilidad que asignar al DPP las funciones de dirección y coordinación técnica de las áreas, tanto en cuanto a planificación estratégica, operativa de los servicios y de personal, la definición de la política presupuestaria, así como la implantación y desarrollo de las políticas innovadoras y su evaluación. Todo ello supone la introducción de un modelo gerencial y profesional que supera esa vieja visión dual y a veces desconectada de la política y lo administrativo.

El único hueco normativo que tiene la LILE es la regulación concreta del acceso al puesto del DPP, tanto en los instrumentos de su definición, integración en las estructuras municipales, el procedimiento de acceso y la acreditación de competencias profesionales. Esas lagunas o aspectos concretos precisamente se recogen en la LEPV, con la que, a falta del desarrollo reglamentario de ambas leyes, será posible cerrar el sistema para la implantación de la figura del DPP en el País Vasco mediante la definición del puesto en el instrumento de ordenación de puestos de trabajo y/o seno de la RPT de cada Ayuntamiento y su correspondiente monografía del puesto.

## 6. DEFINICIÓN DE LA FIGURA DEL DIRECTOR PÚBLICO PROFESIONAL PARA EL ÁREA DE URBANISMO DE UN AYUNTAMIENTO INTERMEDIO EN EL PAÍS VASCO

A la hora de definir esta figura es preciso reconocer que la misma debe responder y responde a una triple condición: la gestión de lo político, lo público-administrativo y la gestión del urbanismo.

Frente a no pocos formadores y profesionales que opinan que la dirección y gestión es inocua o puede ser indistinta al objeto concreto que manejan, nada más lejos de la realidad. Ciertamente es uno de los problemas de la filosofía gerencial y empresarial que de unos años para aquí parece imperar en los centros formativos, en el mundo de la gestión y nuestra sociedad en general, donde un gerente, gestor o *manager* puede dirigir *cualquier cosa* (al fin y al cabo, parece que únicamente se trata de gestionar problemas y personas, y, para esa filosofía, todos ellos se presumen que son análogos). No cabe duda de que con esa manera de pensar acabamos en el error y en el descrédito político, público, corporativo y personal.

La dirección de cualquier disciplina requiere disponer de un profundo y específico conocimiento de la misma para saber gestionar los problemas y personas dentro de esa esfera y más si es pública, donde no solo hay que coherer las temáticas, las regulaciones, los problemas, las personas, sino también los objetivos políticos y públicos que tiene que gestionar (Ramíó, 2017, p. 6).

Precisamente dentro de la esfera pública y más concretamente la municipal, el urbanismo, en su sentido pleno, es una de las piedras angulares de toda acción pública, ya que trasciende igualmente a la esfera privada y al despliegue de cualquier actividad socioeconómica o de desarrollo espacial o vital.

En igual medida, un DPP de un área de urbanismo debe ser competente en distintas áreas de conocimiento que podemos clasificar en<sup>3</sup>:

1. Competencias vinculadas con el contexto y el entorno del sector público local:
  - a) Conocimiento del marco institucional de la dirección pública local. Imprescindible para el diseño y ejecución de políticas públicas. El ciudadano como centro de atención de la actuación del DPP.
  - b) Valores públicos y ética pública (transparencia y código de conducta). Transcendental para transmitir una imagen de integridad (vinculada como factor a los rasgos de personalidad) y para la legitimidad de las instituciones.
  - c) Conocimiento y aprendizaje continuo, así como *familiaridad* sobre la organización local y su contexto.
  - d) Conocimiento y manejo (experiencia) del entorno del trabajo directivo en el sector público y, especialmente, en el local (por tanto, destrezas). Los DPP se encuentran en una encrucijada en la que intervienen diversos actores: políticos, oposición, gerentes y directivos públicos, sindicatos, empleados públicos, medios de comunicación, grupos de presión, organizaciones no gubernamentales, etc.
2. Puesto que la esfera municipal tiene unos rasgos específicos que la hacen diferente al resto de Administraciones: la cercanía al ciudadano, la transversalidad e integralidad de gestión (frente a lo sectorial y especialidad de las otras Administraciones) y la escasez de recursos humanos, materiales y económicos con mecanismos legales limitados por otras Administraciones y poderes superiores que, en ocasiones, socavan la autonomía municipal (CE 140), es preciso disponer de una serie de competencias genéricas o básicas en el ámbito local (Jiménez, 2009, p. 112):
  - a) Planificación, supervisión y evaluación. Especialmente buen manejo de los instrumentos de planificación estratégica y operativa y de los sistemas de evaluación. Saber fijar metas y objetivos, establecer prioridades, uso del cuadro de mando, determinar indicadores, etc.
  - b) Gestión de personas. Buen conocimiento y aplicación de las técnicas de gestión de recursos humanos (descripción de puestos, selección, carrera profesional, provisión, retribuciones, etc.).
  - c) Gestión presupuestaria. Conocimiento y aplicación del papel de los presupuestos en el diseño y aplicación de las políticas públicas.
  - d) Gestión de tecnologías de la información y de las comunicaciones. Aprovechar todas las potencialidades de los sistemas de información en la gestión e impulsar la implantación de la administración electrónica en los gobiernos locales.
  - e) Gestión de la calidad y del marketing público e institucional. Herramientas imprescindibles para prestar mejores servicios a los ciudadanos y posicionar a los gobiernos locales en un mercado público competitivo.

A esas materias interdisciplinarias se deben añadir otras transversales de naturaleza pública, como son los procedimientos generales y específicos de la Administración concreta en la que despliegue su función, principios básicos del derecho administrativo y otros (civil y mercantil), contratación pública, subvenciones, patrimonios, responsabilidad patrimonial, jurisdicción contencioso-administrativo, hacienda pública, regulación laboral pública, comunicación pública, calidad, transparencia, buen gobierno y regulación, medios electrónicos, etc. Todo ello se sintetiza en una serie de competencias y destrezas personales (Jiménez, 2009, p. 112):

1. Comunicación eficaz. Tanto oral como escrita. Las herramientas comunicativas son fundamentales en el desarrollo del trabajo directivo y, en especial, a la hora de interactuar con el entorno mediato e

<sup>3</sup> La siguiente descripción es una reelaboración de las descripciones realizadas por Jiménez (2009, p. 16 y 112-113) y Ramíó (2017, p. 8).

- inmediato plagado de actores y de procesos de negociación y transacción.
2. Dirigir equipos. Es una competencia necesaria del DPP, que, entre otras cosas, requiere un estilo de dirección abierto y receptivo, así como ser capaz de estimular a las personas que trabajan en su entorno para que desarrollen sus funciones de forma más eficiente, coordinada y mediante el contraste permanente de los diferentes puntos de vista.
  3. Resolución de problemas, Identificación correcta del problema y búsqueda inmediata de soluciones. Una competencia vinculada a la inteligencia o al manejo de la complejidad. El DPP es, sobre todo, al menos en organizaciones de *respuestas inmediatas*, como son las Administraciones locales, un *gestor de anomalías*. El desarrollo de habilidades en este campo es capital para el buen quehacer del DPP. Saber gestionar la contingencia y dar respuestas rápidas y eficientes a los problemas es una necesidad objetiva en el ámbito local.
  4. Trabajar por resultados. El DPP debe centrar su trabajo en la obtención de resultados, siendo en todo momento consciente que los recursos son ajenos y que los ciudadanos deben recibir los mejores servicios y al menor coste. Ha de saber involucrar a sus empleados en la obtención de las metas marcadas y poder premiarlos si su gestión es eficiente.
  5. Equilibrio personal y emocional, así como focalizar la atención sobre la mejora continua. El DPP debe ser plenamente consciente de que su *imagen* trasciende externamente a la organización. Su carácter y estilo de dirección *contamina*, positiva o negativamente a las personas que con él trabajan. El equilibrio emocional representa, entre otras cosas, saber gestionar con inteligencia el tiempo, los silencios y tener el don de la oportunidad.

Por tanto, un DPP, junto con una importante capacidad de coordinación, liderazgo, responsabilidad y autonomía, debe ser capaz de:

1. Analizar y diagnosticar grupos de trabajo y capacidades de otras personas, especialmente en el medio público municipal considerando su especial idiosincrasia.
2. Facilitar, catalizar, estimular e inspirar la bondad de los cambios para lograr una mejora en el servicio público en términos generales. Elaborar planes de cambio y llevarlos a término.
3. Identificar problemas, percibir oportunidades, anticipar las posibles amenazas y evaluar las debilidades para su superación.
4. Articular los objetivos y proyectos políticos con los mecanismos y estructuras públicas.
5. Poder desplegar distintos roles a lo largo del proceso de cambio en la administración donde desarrolle su labor (función multidisciplinar).
6. Tener una visión transversal para evaluar y cohesitar todas las áreas y funciones públicas sobre las que afecte el cambio.

Por tanto, debe ser una persona proactiva, empática y generadora de confianza, resiliente y servicial para el conjunto de la organización y para el personal que la compone, lo que implica disponer de unas competencias específicas (ibid., p. 113) que se han de determinar en cada momento, pero en este caso han de vincularse estrechamente con los conocimientos y la experiencia contrastada en el desempeño de puestos directivos que pertenezcan a la misma *familia de puestos* o a *familias próximas*. Las competencias específicas en las que el conocimiento, la experiencia y las destrezas acreditadas en ese campo concreto deben ser generalmente un requisito y un indicador clave del buen desempeño futuro del puesto de trabajo directivo.

En el caso de un DPP del área de urbanismo las materias específicas requieren un mayor detalle. En el momento actual donde el paradigma de la acción pública está presidido por el desarrollo urbano sostenible e integrado, la materia urbanística trasciende de la habitual división de planeamiento, gestión y disciplina y por tanto, un DPP debe tener pleno conocimiento de todo un conjunto de materias sectoriales, administrativas y procedimentales para poder desarrollar su tarea, que no es otra que la de dirigir esta área, aunando los objetivos políticos con los procedimientos administrativos y la gestión del personal municipal (Gorriti, 2010, p. 53) para lograr la satisfacción ciudadana y el desarrollo sostenible e integrado de esta.

## 7. RECAPITULACIÓN

En el presente trabajo sobre la organización y dirección pública profesional del área de urbanismo de un ayuntamiento de tamaño medio de la Comunidad Autónoma del País Vasco se aúnan tres esferas

o materias de conocimiento: lo urbanístico, lo local y lo directivo. Tres materias que tienen una naturaleza plástica, que han tenido una evolución normativa en nuestro ordenamiento de manera aplicada hasta nuestros días y que están llamadas a dar respuesta a las necesidades de nuestra sociedad desde la redefinición y reformulación de las políticas públicas basándose en el desarrollo urbano sostenible e integrado (DUSI).

El profesor Manuel Villoria (2007, p. 494), citando a Manuel Tamayo Sáez (1997, p. 281), definió las políticas públicas como «el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un determinado momento los ciudadanos y el propio gobierno consideraran prioritarios». Por lo que cabe preguntarse, ¿Qué mayor expresión de esas políticas públicas que el urbanismo?

Precisamente, uno de los padres del urbanismo clásico que emergió con la Ley del Suelo de 1956, Pedro Bidagor, definió el urbanismo como «el arte de proyectar y construir las ciudades de concentración humana de forma que sean satisfechas todas las premisas que garantizan la vida digna de los hombres y la eficacia de la gran empresa que constituye una ciudad» (Bidagor, 1962, p. 58; 1969, p. 58). Obsérvese cómo esta definición fundacional aglutina el siguiente componente de este trabajo, que es esa idea que relaciona la ciudad con la empresa y la gestión eficaz de la misma, y que constituye una llamada visionaria por el momento histórico en que se produjo (en los primeros estertores del urbanismo español y que sirvió para transformar un país tras la Guerra Civil y la II Guerra Mundial).

Si bien aquel urbanismo fundacional estaba basado sustantivamente en la transformación física del territorio y en la débil regulación de lo ya existente, el paso del tiempo ha demandado su superación y ha derivado en lo que podría tipificarse como un *ensanchamiento* disciplinario de manera progresiva hasta nuestros días, donde el paradigma del urbanismo y de lo urbano ahora se basa en el DUSI.

El DUSI implica que el urbanismo no se limita al diseño, ocupación y transformación del suelo junto con la asignación de derechos y cargas, sino que todo el fenómeno territorial se va a ver permeado y condicionado por la cuádruple perspectiva física, social, económica y medioambiental, para definir a priori y evaluar a posteriori todo el modelo urbano.

Por ello, si el DUSI ha venido a reconfigurar de una manera plena el urbanismo, no hay lugar más evidente donde ver ese cambio que en el segundo elemento de este trabajo, la esfera local y más concretamente la municipal.

El municipio y su administración, el ayuntamiento, es donde se ve palpar más claramente esas tensiones, colisiones y necesidades que requieren nuevas soluciones y Administraciones innovadoras que quieran y sepan afrontar unos nuevos retos a partir y con las herramientas legales, administrativas y de gestión profesional que tienen a su alcance. Para ello, las Administraciones locales deben adoptar procesos, estructuras organizativas y perfiles innovadores. Este mismo sentido, el profesor Carles Ramió define el concepto de innovación en la gestión pública como «el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas a los problemas y permita así responder a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la Sociedad» (art. 2 de la Carta de Innovación en la gestión pública, CLAD 2020).

Por tanto, es en ese marco de la innovación en la gestión pública donde emerge un nuevo perfil, el DPP, municipal en este caso. Un puesto que se inserta entre la dirección política, el pleno y profundo conocimiento técnico y la función pública superior de carrera. El DPP es un profesional con capacidad de liderazgo, que posee la formación y las habilidades necesarias para hacer que funcione adecuadamente el complicado engranaje administrativo bajo la dirección del correspondiente gobierno electo y cuya gestión ha de quedar sometida a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos previamente marcados, en este caso, los que conciernen a la materia urbanística en su sentido pleno y dentro de la esfera municipal.

## 8. CONCLUSIONES

Expuestas las líneas conceptuales que sustentan este trabajo, se procede a compilar las conclusiones de los apartados precedentes que describen el proceso evolutivo de las tres esferas (la competencia urbanística, el concepto de urbanismo y el desarrollo de la figura del DPP), para sintéticamente poder describir los rasgos organizativos del área de urbanismo de un municipio de tamaño intermedio y la definición del puesto de DPP de dicha área.

*Primera.* El urbanismo clásico español emergido con la Ley del Suelo de 1956 ha tenido un proceso evolutivo desde los objetivos iniciales de transformación de suelo y su regulación administrativa, hasta el modelo de la sostenibilidad y por la ciudad como contempla el actual TRLSR, basado en el DUSI y, por tanto, conformado como un urbanismo transdisciplinar.

*Segunda.* En cuanto a la competencia urbanística, si bien la competencia legislativa siempre ha recaído en los distintos poderes legislativos, primero estatal y después autonómico (según la STC 61/1997), su aplicación siempre ha recaído en los ayuntamientos, puesto que esta es la Administración más cercana al fenómeno urbano y la que se ve afectada mayormente a la hora de desplegar las políticas públicas que tienen como objetivo resolver las necesidades de la ciudadanía.

*Tercera.* Al igual que el ensanchamiento de la disciplina urbanística, la competencia municipal también se ha visto ampliada, siquiera desde la promulgación de ley *gemela* de la Ley de Suelo de 1956, el RSCL de 1955, hasta la dicción actual de la LBRL, tal y como se define en su art. 25.

*Cuarta.* Fruto del desarrollo autonómico del Estado y de la propia formulación del EAPV, Euskadi, en virtud de su competencia en materia de régimen local, del estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración local, y sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE, ha desarrollado una ley pionera, la LILE. Esta ley recoge tanto el marco competencial de los ayuntamientos en materia de urbanismo como habilita la primera configuración en el Estado de la figura del DPP para ayuntamientos que sean distintos de los municipios de gran población (LBRL 121 y 130).

*Quinta.* En virtud de lo estipulado en la LILE es posible clasificar los ayuntamientos del País Vasco en tres categorías: los de gran población (las tres capitales de los territorios históricos, Bilbao, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz), los intermedios (los de más de 40 000 habitantes: Barakaldo, Getxo, Irún, Santurtzi, Portugalete, y Basauri) y los comunes (los restantes 243 municipios).

*Sexta.* Los municipios intermedios del País Vasco comparten una serie de rasgos comunes que hacen necesario que dispongan de una organización y unas plantillas en el área de urbanismo que, de acuerdo con su capacidad de autoorganización y requisitos de los servicios que despliegan de manera acorde al parámetro poblacional, pueden y deben ser reformulados o reconfigurados.

*Séptima.* A partir de la investigación organizativa y de personal efectuada de los seis municipios intermedios identificados es posible definir unos parámetros objetivos de dimensionamiento proporcional a su población, considerando todos los perfiles, directivos, técnicos y jurídicos, así como los distintos grupos y subgrupos que establece el art. 76 del TRLEBEP y la DA9 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. En este sentido cabe adoptar una ratio global para el área de urbanismo incluyendo todas las áreas (planeamiento, gestión, disciplina, infraestructuras y servicios municipales, patrimonio y medio ambiente) de seis empleados públicos por cada 10 000 habitantes (dicho coeficiente de diseño puede ser desglosado según la organización concreta, pero resulta constante en los casos analizados).

*Octava.* De los datos de los seis municipios analizados cabe concluir no solo la conveniencia, sino también la justificación de la disposición de una dirección profesional del área, que tendrá los rasgos, requisitos y condiciones de un nuevo perfil que se sitúa entre la dirección política y la función pública superior de carrera.

*Novena.* La LILE define el puesto, las funciones, el régimen jurídico, la forma de provisión, acceso y cese, así como las responsabilidades del DPP en el País Vasco y su regulación se complementa con lo que dispone la LEPV. Esta ley, junto con los futuros criterios y orientaciones generales dictados por la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi y el propio Gobierno Vasco, establece las reglas concretas para la incorporación de este perfil a los organismos municipales, que a su vez será recogido en el instrumento de ordenación de puestos de trabajo y/o la RPT municipal respectiva y que conllevará la definición de su monografía específica correspondiente.

*Décima.* Frente a otros perfiles y concepciones gerenciales, al menos para la figura del director profesional del área de urbanismo, patrimonio y vivienda requiere la disposición de las habilidades, actitudes y competencias provenientes de la disciplina urbanística en su sentido pleno, las administrativas, singularmente las locales, y las directivas o gerenciales.

Finalmente, indicar que la figura del director profesional público permitirá afrontar un nuevo modelo organizativo municipal, que como dice Carles Ramió, aportará «soluciones inéditas a los problemas y permitirá así responder a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad» (Ramió, 2021, p. 16).



## LISTADO DE ABREVIATURAS

art./arts.	Artículo/artículos
CE	Constitución española
CENDOJ	Centro de Documentación Judicial
DA	Disposición adicional
DD	Disposición derogatoria
DF	Disposición final
DPP	Director/a o directivo público profesional
DRAE	Diccionario de la Real Academia Española
DT	Disposición transitoria
DUSI	Desarrollo urbano sostenible e integrado
EAPV	Estatuto de Autonomía del País Vasco. Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público
EM	Exposición de motivos
FJ	Fundamento jurídico de la sentencia a que se refiera (p. ej., STSJ AND 3237/2005, FJ2: Fundamento Jurídico Segundo de la STSJ...)
L3R	Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LEPV	Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco
LILE	Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
LS07	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo
LS56	Ley de 12 de mayo de 1956 de Suelo
LS75	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
LS90	Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo
LvSU	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (País Vasco)
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
RDU	Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio)
RGU	Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto)
RPU	Reglamento del Planeamiento Urbanístico para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio)
RPT	Relación de puestos de trabajo
RSCL	Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional, seguido de su número, p. ej. STC 37/1987
STS	Sentencia del Tribunal Supremo seguido del número de referencia Roj del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), p. ej., STS 1405/2016
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia seguido del código de comunidad autónoma y del número de referencia Roj del Centro de Documentación Judicial
TRLEBEP	Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
TRLS08	Texto Refundido de la Ley de Suelo del año 2008 (aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)
TRLS76	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril)
TRLS92	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio)
TRLSR	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre)

**ANEXO A. TABLAS DEL ANÁLISIS COMPARATIVO DE MUNICIPIOS INTERMEDIOS DEL PAÍS VASCO**

**TABLA 1. ESTUDIO DE PERSONAL AYUNTAMIENTO DE BARAKALDO (BIZKAIA)**

AYUNTAMIENTO	BARAKALDO	PERSONAL (2023)											
POBLACIÓN (2023)	101 229	DIRECTIVO		JEF. DE SERV.	TÉCNICOS A1			TÉCNICOS A2			ADM.		TOTAL
CONCEJALÍAS/ÁREAS		POLÍTICO	PROF.		ARQ.	ING.	JUR.	APA.	ING. TEC.	OTROS	ADM.	AUX. ADM.	
Urbanismo, infraestructuras y servicios municipales		1									1		2
Urbanismo				2				2			3		7
Infraestructuras municipales				3				1	2		7		13
Servicios municipales				2				2	2		5	1	12
Disciplina urbanística, medioambiente y sanidad											1		1
Disciplina				2				1			5	1	9
Medioambiente				2				2	2		5		11
Vivienda (ERETZA, S. A.)		1		1				1			2		5
<b>TOTAL</b>		2	0	12	0	0	0	9	6	0	29	2	60
Ratio personal/10.000 hab.		0,20	0,00	1,18	0,00	0,00	0,00	0,89	0,59	0,00	2,86	0,20	5,91

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la web municipal.

Notas:

- Dispone de un cargo de director de designación política y un director gerente, también, de designación política en la sociedad de vivienda municipal.
- Cada subárea dispone de dos jefes de servicio o unidad, uno técnico y otro jurídico (ambos A1), si bien carecen de técnicos de categoría A1 adicionales.
- Los distintos servicios o sub-áreas se completan con los distintos técnicos A2 y administrativos C1 y C2.
- La plantilla total de esta área o concejalía asciende a un total de 60 personas, lo que arroja un coeficiente de 5,91 personas/10 000 hab.

**TABLA 2. ESTUDIO DE PERSONAL AYUNTAMIENTO DE GETXO (BIZKAIA)**

AYUNTAMIENTO	GETXO	PERSONAL (2023)											
POBLACIÓN (2023)	76.104	DIRECTIVO		JEF. DE SERV.	TÉCNICOS A1			TÉCNICOS A2			ADM.		TOTAL
CONCEJALÍAS/ÁREAS		POLÍTICO	PROF.		ARQ.	ING.	JUR.	APA.	ING. TEC.	OTROS	ADM.	AUX. ADM.	
Planeamiento, gestión y disciplina urbanística. Edificios municipales		1											1
Dirección área de servicios técnicos					1						3	2	6
Urbanismo y arquitectura				1	1		2	5			3	2	14

AYUNTAMIENTO	GETXO	PERSONAL (2023)											
POBLACIÓN (2023)	76.104	DIRECTIVO		JEF. DE SERV.	TÉCNICOS A1			TÉCNICOS A2			ADM.		TOTAL
CONCEJALÍAS/ÁREAS		POLÍTICO	PROF.		ARQ.	ING.	JUR.	APA.	ING. TEC.	OTROS	ADM.	AUX. ADM.	
Infraestructura y servicios				1		1	3		5	2	4	4	20
Patrimonio y vivienda				1	1		1				1		4
<b>TOTAL</b>		1	0	3	3	1	6	5	5	2	11	8	45
Ratio personal/ 10.000 hab.		0,13	0,00	0,39	0,39	0,13	0,77	0,64	0,64	0,26	1,41	1,03	5,79

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la web municipal.

Notas:

- Dispone de un asesor político, asignado exclusivamente al área de planeamiento, gestión y disciplina urbanística.
- Las jefaturas de servicio o unidad son unipersonales, siendo asignadas indistintamente a personal técnico o jurídico.
- Existen otros técnicos A1 y A2 en las distintas subáreas.
- La plantilla total de esta área o concejalía asciende a un total de 45 personas, lo que arroja un coeficiente de 5,79 personas/10 000 hab.

**TABLA 3. ESTUDIO DE PERSONAL AYUNTAMIENTO DE IRÚN (GIPUZKOA)**

AYUNTAMIENTO	IRÚN	PERSONAL (2023)											
POBLACIÓN (2023)	62.920	DIRECTIVO		JEF. DE SERV.	TÉCNICOS A1			TÉCNICOS A2			ADM.		TOTAL
CONCEJALÍAS/ÁREAS		POLÍTICO	PROFESIONAL		ARQ.	ING.	JUR.	APA.	ING. TEC.	OTROS	ADM.	AUX. ADM.	
Dirección área urbanismo		1		1	1		1				2		6
U. T. Desarrollo urbano y vivienda				1					3	1	1		6
Disciplina urbanística				2				1	1				4
Medioambiente										1	2		3
Vivienda (IRUNVI, S. A.)		1			1		1	2		1	3	3	12
<b>TOTAL</b>		2	0	4	2	0	2	3	4	3	8	3	31
Ratio personal/ 10 000 hab.		0,32	0,00	0,64	0,32	0,00	0,32	0,48	0,64	0,48	1,27	0,48	4,93

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la web municipal.

Notas:

- Presenta unos rasgos análogos a los dos ayuntamientos anteriores, disponiendo de un director de designación política y un director gerente en la sociedad de vivienda municipal.
- Cada sub-área dispone de dos jefes de servicio o unidad, uno técnico y otro jurídico, si bien carecen de técnicos de categoría A1 adicionales.
- Disponen de jefes de servicio, técnicos A1, A2 y administrativos C1 y C2.
- La plantilla total de esta área o concejalía asciende a un total de 31 personas, lo que arroja un coeficiente de 4,93 personas/10 000 hab.
- Es el municipio con menor cantidad de recursos humanos por habitante y también por extensión (es el municipio más extenso con 42,40 km<sup>2</sup>).

**TABLA 4. ESTUDIO DE PERSONAL AYUNTAMIENTO DE SANTURTZI (BIZKAIA)**

AYUNTAMIENTO	SANTURTZI	PERSONAL (2023)											
POBLACIÓN (2023)	46.057	DIRECTIVO		JEF. DE SERV.	TÉCNICOS A1		TÉCNICOS A2			ADM.		TOTAL	
CONCEJALÍAS/ÁREAS		POLÍTICO	PROFESIONAL		ARQ.	ING.	JUR.	APA.	ING. TEC.	OTROS	ADM.	AUX. ADM.	
Obras y Servicios, edificios municipales		1		3	1		1	1	2		7		16
Urbanismo y medioambiente		1		4			1	1		1	9		17
<b>TOTAL</b>		2	0	7	1	0	2	2	2	1	16	0	33
Ratio personal/10.000 hab.		0,43	0,00	1,52	0,22	0,00	0,43	0,43	0,43	0,22	3,47	0,00	7,16

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la web municipal.

Notas:

- Dispone de una configuración dual, asignando dos directivos de designación política en cada área.
- Al igual que en el caso de Barakaldo dobla las jefaturas de servicio o unidad con una persona técnica y otras jurídica.
- La plantilla total de esta área o concejalía asciende a un total de 33 personas, lo que arroja un coeficiente de 7,16 personas/10 000 hab.

**TABLA 5. ESTUDIO DE PERSONAL AYUNTAMIENTO DE PORTUGALETE (BIZKAIA)**

AYUNTAMIENTO	PORTUGALETE	PERSONAL (2023)											
POBLACIÓN (2023)	44.629	DIRECTIVO		JEF. DE SERV.	TÉCNICOS A1		TÉCNICOS A2			ADM.		TOTAL	
CONCEJALÍAS/ÁREAS		POLÍTICO	PROFESIONAL		ARQ.	ING.	JUR.	APA.	ING. TEC.	OTROS	ADM.	AUX. ADM.	
Medioambiente										1			1
Obras y mantenimiento						1		1	2				4
Urbanismo		1			2		2	2			6		13
Vivienda (SURPOSA)		1			1		1	1			3	3	10
<b>TOTAL</b>		2	0	0	3	1	3	4	2	1	9	3	28
ratio personal/10.000 hab.		0,45	0,00	0,00	0,67	0,23	0,67	0,88	0,45	0,23	1,98	0,67	6,20

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la web municipal.

Notas:

- Igual que su municipio contiguo, Santurtzi, dispone de dos directivos de designación política, uno en el área de urbanismo y otro en la sociedad pública de vivienda.
- No disponen de jefes de servicio o unidad, pero disponen del mayor porcentaje de personal A1 del conjunto de los 6 ayuntamientos.
- Los distintos servicios o subáreas se completan con los distintos técnicos A2 y administrativos C1 y C2.
- La plantilla total de esta área o concejalía asciende a un total de 28 personas, lo que arroja un coeficiente de 6,12 personas/10 000 hab.

**TABLA 6. ESTUDIO DE PERSONAL AYUNTAMIENTO DE BASAURI (BIZKAIA)**

AYUNTAMIENTO	BASAURI	PERSONAL (2023)											
POBLACIÓN (2023)	40.413	DIRECTIVO		JEF. DE SERV.	TÉCNICOS A1			TÉCNICOS A2			ADM.		TOTAL
CONCEJALÍAS/ÁREAS		POLÍTICO	PROFESIONAL		ARQ.	ING.	JUR.	APA.	ING. TEC.	OTROS	ADM.	AUX. ADM.	
Política Territorial y Contratación		1									5		6
Urbanismo					2			1			3		6
Obras y contratación						2	1	2	2		5		12
Vivienda (BIDEBI, S. A.)		1									1		2
<b>TOTAL</b>		2	0	0	2	2	1	3	2	0	14	0	26
Ratio personal/ 10.000 hab.		0,49	0,00	0,00	0,49	0,49	0,25	0,74	0,49	0,00	3,45	0,00	6,40

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la web municipal.

Notas:

- Aun siendo el municipio más pequeño en población de los 6 replica las características de aquellos.
- Dispone de dos directivos de designación y no tiene jefes de servicio o unidad.
- La plantilla se conforma con un conjunto de técnicos A1, A2 y administrativos C1 y C2 hasta un total de 26 personas, lo que arroja un coeficiente de 6,40 personas/10 000 hab.

**TABLA 7. VALORES PROMEDIO DE LOS SEIS AYUNTAMIENTOS**

VALOR PROMEDIO	DIRECTIVO		JEF. DE SERV.	TÉCNICOS A1			TÉCNICOS A2			ADM.		TOTAL
CONCEJALÍAS/ÁREAS	POLÍTICO	PROFESIONAL		ARQ.	ING.	JUR.	APA.	ING. TEC.	OTROS	ADM.	AUX. ADM.	
<b>VALOR PROMEDIO ratio x 10 000 hab.</b>	0,33	0,00	0,62	0,34	0,14	0,40	0,68	0,54	0,19	2,40	0,39	6,05
<b>VALOR REDONDEADO</b>	0,33		0,62	0,35	0,15	0,35	0,70	0,55	0,20	2,80		6,05

Fuente: elaboración propia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almonacid Lamelas, V. (2014, 7 de agosto). Las competencias de los Ayuntamientos en materia de urbanismo y medio ambiente. *NoSoloAytos*. <https://nosoloaytos.wordpress.com/2014/08/07/las-competencias-de-los-ayuntamientos-en-materia-de-urbanismo-y-medio-ambiente/>
- Bacigalupo Saggese, M. (2014). Un apunte sobre el desarrollo de la figura del Directivo público profesional, en particular en el ámbito de la Administración Local. En J. A. Fuentetaja Pastor (coord.), *La función pública local: del Estatuto Básico a la Ley de Reforma Local de 2013*, 330-333. Aranzadi.
- Baño León, J. M. (2007). El objeto de la Ley y el orden de las competencias legislativas. La depuración del ordenamiento en la materia. *Ciudad y Territorio*, (152-153), 301-309. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75778>
- Bassols Coma, A. M. (1973). *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*. Montecorvo.
- Blanco Gaztañaga, C. (2010). La figura del directivo público profesional: reclutamiento y estatuto. *Documentación Administrativa*, (286-287), 192-198. <https://doi.org/10.24965/da.v0i286-287.9669>
- Bidagor Lasarte, P. (1962). *Discurso de apertura del Primer Congreso Nacional de Urbanismo*. Urbanismo-COAM.
- Carrillo Donaire, J. A. (2020). Claves para la definición de un Estatuto del directivo público profesional. *Documentación Administrativa*, (7), 49-62. <https://doi.org/10.24965/da.i7.10891>

- Etxebarria Etxeita, I. J. (2016). Aproximación a los contenidos de la Ley 2/2016 de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi. *Boletín de la Academia Vasca de Derecho / Zuzenbidearen Euskal Akademiaren aldizkaria*, 14(27), 399-447. <https://www.avd-zea.com/descargas/articulos/395.pdf>
- Etxebarria Etxeita, I. J. (2017). Organización y funcionamiento municipal y personal directivo público profesional. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, (107), 349-366. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.107.2017.2.10>
- García de Enterría, E. y Parejo Alfonso, A. J. (1981). *Lecciones de derecho urbanístico*. Civitas.
- García Romero, M. (2017). La dirección pública profesional desde la perspectiva local. Notas sobre su regulación, naturaleza, régimen y posibles vías de desarrollo. *Revista Digital CEMCI*, (35). <https://revista.cemci.org/numero-35/pdf/trabajos-de-evaluacion-1-la-direccion-publica-profesional-desde-la-perspectiva-local-notas-sobre-su-regulacion-naturaleza-regimen-y-posibles-vias-de-desarrollo.pdf>
- Gorriti Bontigui, M. (2010). Los directivos públicos profesionales (DPP) en la AGE (origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio. En L. Ortega Álvarez y L. F. Maeso Seco (coords.). *La alta dirección pública: análisis y propuestas* (pp. 47-72). INAP.
- Jiménez Asensio, R. (2009). *El personal directivo en la administración local*. Diputación de Barcelona. [https://cemical.diba.cat/sites/cemical.diba.cat/files/public/migracio/publicacions/fitxers/CEMICAL\\_personal\\_directivo\\_cast.pdf?noredirect=1](https://cemical.diba.cat/sites/cemical.diba.cat/files/public/migracio/publicacions/fitxers/CEMICAL_personal_directivo_cast.pdf?noredirect=1)
- Jiménez Asensio, R. (2017). La «Ley Municipal» de Euskadi: ¿Y ahora qué? Naturaleza y retos de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, (107-2), 647-687. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.107.2017.2.17>
- Maeso Seco, L. F. (2006). *Una aproximación al régimen jurídico de los directivos públicos: el caso de Francia, Reino Unido, Italia y España* [Informe para la Comisión de estudio de la situación actual y perspectivas de la Administración general del Estado].
- Menéndez Rexach, A. (2007). Autonomía urbanística municipal: planeamiento, disciplina y obras públicas. *Anuario de Derecho Municipal*, (1), 87-114. [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/664216/ADDM1\\_3.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/664216/ADDM1_3.pdf?sequence=4&isAllowed=y)
- Parejo Alfonso, L. J. (1979). *La ordenación urbanística. El periodo 1956-1975*. Montecorvo.
- Ramió Matas, C. (2017). El eslabón perdido de la administración pública española la ausencia de una dirección pública profesional. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, (8), 1-14. <https://doi.org/10.5944/repp.8.2017.16980>
- Ramió Matas, C. (2021). *Innovación pública en Iberoamérica: presente y tendencias de futuro*. CLAD. <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/11/Innovacion-publica-en-Iberoamerica-Carles-Ramio.pdf>
- Rodríguez Duque, F. (2018). La libre designación de los funcionarios locales. *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista Técnica Especializada en Administración Local y Justicia Municipal*, (4), 47-59. <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiMzUwMzE7WY1KLizPw8WYMDQwSDY0OwQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAJEGYDJUAAAA=WKE>
- Romero Alonso, L. (2021). La regulación de la dirección pública profesional en la administración local: una asignatura pendiente. *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista Técnica Especializada en Administración Local y Justicia Municipal*, (7), 94-107.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.). *La nueva Administración pública*. Alianza.
- Villoria Mendieta, M. (2007). Las nuevas medidas al servicio de la transparencia, la participación y el control en el gobierno local en la Ley de Suelo. *Ciudad y Territorio*, (152-153), 493-513. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75787>