

1. Régimen Local: Organización y funcionamiento

Blanca Gros Frauca

Secretaria-Interventora del Servicio Cuarto Espacio de la Diputación Provincial de Zaragoza

SUMARIO

Introducción.

1. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local como norma institucional local.
2. La organización de las Entidades Locales.
3. Los regímenes especiales.
4. Preguntas habituales sobre organización y funcionamiento.

INTRODUCCIÓN

Las entidades locales son, dentro de la estructura territorial del Estado, el escalón más próximo al ciudadano. Detrás de cada entidad local existe una administración pública, si bien, para diferenciarlas de las administraciones autonómica y estatal, dichas entidades se agrupan bajo la denominación de administración local.

La Constitución Española de 1978 dedica su Título X a la Organización Territorial del Estado y de sus veintinueve artículos únicamente cuatro se refieren a la administración local.

Bajo la denominación de entidades locales se agrupan estructuras muy diferentes. Municipio y Provincia son entes territoriales de gran riqueza histórica que han pasado por numerosas vicisitudes hasta el actual modelo local. Las Comarcas tienen en Aragón la condición de entidades locales territoriales y son también entes locales las mancomunidades, las áreas metropolitanas, entidades consuetudinarias como las Comunidades de Villa y Tierra, así como determinadas entidades locales menores.

El municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. El modelo municipal actual parte de la Constitución Española de 1978, que incorporó el principio de autonomía local proclamado en su artículo 137.

En la Carta Europea de Autonomía Local se describe la autonomía local como «*el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*».

Pero concretar el contenido de dicha autonomía no será tarea fácil, pues no queda predeterminado en nuestra Constitución y corresponde al legislador ordinario ir configurándolo, con el límite de mantener aquellos elementos esenciales y un núcleo primario de autogobierno que haga reconocible a la administración local «*So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno*» (Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2001).

Otro rasgo esencial de nuestro modelo municipal se recoge en el artículo 140 de la Constitución, que declara lo siguiente:

«*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto*».

Así, los Alcaldes y Concejales, elegidos democráticamente, quedan vinculados directamente con el gobierno y la administración. Nuestra constitución está declarando una verdadera sustancia política de las entidades locales que despliegan su actividad más allá de la esfera de lo administrativo.

Cuando se distingue entre gobierno y administración local se hace referencia a la toma de decisiones políticas, propias del gobierno, mientras que la administración se refiere a actuaciones de gestión sin ese contenido político. Para diferenciar ambas funciones puede servir de ejemplo la situación de una Corporación Local que ha finalizado su mandato y continúa «en funciones». En estos períodos, la legislación electoral limita las funciones de la Corporación a las de administración ordinaria.

Continuando con el análisis del artículo 140 de la Constitución, nos detenemos en la personalidad jurídica plena del municipio. La personalidad jurídica es una de las creaciones más relevantes del Derecho. Se trata de una ficción que equipara una organización a la persona natural. Mediante dicha ficción las personas jurídicas nacen, actúan y desaparecen como si de una persona física se tratara.

No se puede simplificar la organización municipal afirmando que se trata de la propia de una persona jurídica pública (en contraposición a la persona jurídica más frecuente del derecho privado, la sociedad mercantil) pero conviene recordar que el municipio también se crea y desaparece y, entre esos dos momentos, sus actuaciones se atribuyen al Ayuntamiento que lo gobierna y administra.

Un argumento que explica la personalidad jurídica de la entidad local es el hecho de que, con la entrada de nuevos concejales, no quede desvinculado el Ayuntamiento de los actos dictados por la anterior corporación. Ello es debido a que dichos actos se atribuyen a la persona jurídica, que no ha desaparecido, aunque hayan cambiado las personas físicas que la integran.

Entre las normas aplicables a las Entidades Locales (en adelante, EELL), a lo largo del capítulo se mencionarán las relativas a aspectos institucionales de su organización y funcionamiento (recordando que el capítulo II se dedica íntegramente al régimen de sesiones). De ellas se extrae un régimen jurídico complejo por la convivencia de grupos de normas estatales, autonómicas y locales.

Existe una normativa básica estatal para garantizar un régimen homogéneo en todas las entidades locales españolas. Además, aspectos concretos del régimen local se regulan por la legislación básica específica (como la de las haciendas locales) o por la común al resto de las Administraciones públicas (como el procedimiento administrativo, régimen jurídico de los actos locales o contratación).

Entre este grupo de leyes estatales, con las que se garantiza un núcleo regulador uniforme a todos los municipios españoles, destacamos:

—La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG) que regula las elecciones locales incluido el acceso y pérdida de los cargos de concejal y Alcalde, sus incompatibilidades y causas de inelegibilidad.

—La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) que sobrepasa el campo de lo organizativo para entrar en las competencias locales, las reglas de la actividad pública local y el régimen de medios personales y materiales de las entidades locales.

Otro grupo de regulación lo forma la normativa autonómica, resultado de las competencias en materia local de la Comunidad Autónoma de Aragón contenidas en La ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, cuyo artículo 71 apartado 5º reconoce que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias:

«En materia de régimen local, la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre estos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón».

Este grupo normativo convive con las normas básicas del Estado que dotan un régimen común a todos los municipios españoles, pero dicho régimen puede completarse por el legislador autonómico y adaptarlo a las peculiaridades de cada comunidad. En Aragón deben conocerse las siguientes leyes:

—La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón responde a ese régimen jurídico completado por las Cortes de Aragón (en adelante LALA).

—La Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Concejos Abiertos de Aragón.

Por último, junto a las leyes y reglamentos estatales o autonómicos, la autonomía municipal proclamada por la Constitución implica que exista una normativa local cuya regulación corresponde a cada entidad local. Ni el legislador estatal ni el autonómico deben inmiscuirse en este reducto de poder normativo del que dispone cada entidad local (así, ni el Estado ni la Comunidad Autónoma pueden decidir la imposición y regulación de determinados tributos). En materia de organización y régimen jurídico resultan esenciales:

Los reglamentos orgánicos municipales que desarrollan las especialidades locales, cuya su aprobación desplazarán al Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, únicamente de aplicación supletoria en los municipios aragoneses en casos de vacío normativo de la norma estatal y autonómica.

1. LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL COMO NORMA INSTITUCIONAL LOCAL

Del complejo normativo aplicable en las entidades locales aragonesas destaca la Ley 7/1985, por su naturaleza de norma institucional local cuya regulación sobrepasa lo puramente organizativo y de funcionamiento, para penetrar en el campo de las competencias de las entidades locales, las reglas de la actividad pública y el régimen de los medios personales y materiales.

mayoritariamente, la regulación de la Ley responde a las peculiaridades de las entidades locales, pero otro contenido entronca con esa naturaleza de administración pública.

Así, en su calidad de Administración pública de carácter territorial, la LRBRL en su artículo 4.1 reconoce una serie de potestades que corresponden al Municipio y entes locales territoriales. Se trata de las siguientes:

a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.

b) Las potestades tributaria y financiera.

c) La potestad de programación o planificación.

d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.

e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.

f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.

g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.

h) Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes».

Asimismo, el artículo 5 declara que para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las entidades locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes.

Nos encontramos, hasta ahora, con un conjunto de potestades exorbitantes propias de las administraciones territoriales y que las colocan en una posición preeminente frente a los ciudadanos (que no pueden expropiar, ni establecer impuestos o sancionar) pero con contrapartidas como las obligaciones de la administración de servir con objetividad los intereses públicos que les están encomendados y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. No se trata de meros principios retóricos, los tribunales controlarán la legalidad de los acuerdos y actos de las Entidades locales (artículo 6 de la LRBRL).

Hemos mencionado que la LRBRL se adentra en las competencias de las entidades locales. Sobre ellas ha influido la última reforma de calado de esta ley a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSA).

La Ley 27/2013 pretendía acotar las competencias municipales bajo la premisa recogida en su exposición de motivos de *«una administración, una competencia»*, y redactó un artículo 25 que pretendía limitar las competencias municipales acotando los servicios y actividades a prestar y promover por los municipios.

En concreto, la redacción vigente del artículo 25.2 de la LRBRL dispone que

«El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

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.
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

4. La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.

5. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública».

Además, fue suprimido el artículo 28 de la LRBRL que permitía a los municipios realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

Y, para cerrar el círculo, el artículo 7.4 de la Ley añadió la siguiente exigencia:

«Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias».

Esta reforma de la Ley de Bases de Régimen Local fue muy contestada por las entidades locales españolas y objeto de varios recursos de inconstitucionalidad, incluido un recurso en defensa de la autonomía local que anuló determinados preceptos introducidos por la LRSAL. Los artículos 7.4 y 25.2 antes reproducidos fueron declarados constitucionales si bien sujetos a una determinada interpretación.

El artículo 25 se declaró constitucional pero siempre debe interpretarse como un «mínimo básico» de competencias municipales que puede ampliarse por ley estatal o autonómica.

Tampoco ha sido anulado el apartado 4 del artículo 7, que exige los informes de no existencia de duplicidad y de sostenibilidad financiera de otra administración diferente de la local cuando pretende ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. No obstante, la interpretación del artículo 25 como un mínimo de atribuciones y no un máximo competencial, ha reducido el número de actividades y servicios cuya prestación por los Ayuntamientos requieren de esos informes.

Con el anterior ejemplo observamos que la Ley 7/85 no evita trazar las relaciones de las Corporaciones Locales con la Administración Estatal y Autonómica. Dichas relaciones, en coherencia con el nuevo modelo de autonomía local de la Constitución Española, ya no son de jerarquía (recordemos que en el modelo previo a la constitución el Alcalde era también un delegado del gobierno central en el municipio) sino de competencia, aunque existan preceptos que puedan generar confusión.

La Comunidad Autónoma de Aragón conserva, por ejemplo, controles específicos para determinados acuerdos locales relativos a venta del patrimonio u operaciones de crédito. Se trata de una tutela administrativa requerida para la eficacia de esos acuerdos. Estos controles se consideraron por el Tribunal Constitucional no contrarios a la autonomía local dada la relevancia de los asuntos y que, en cualquier caso, deben ejercerse por el órgano de tutela analizando cada acto concreto, sin sustituir la capacidad de decisión de la entidad local.

Por último, recordemos que la LRBRL contempla una obligación de las entidades locales de comunicar sus actos y acuerdos a la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma que también afecta a las relaciones inter administrativas. En este sentido, su artículo 65 establece:

«1. Cuando la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de las respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto en el plazo máximo de un mes.

2. El requerimiento deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada. Se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.

3. La Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa dentro del plazo señalado para la interposición del recurso de tal naturaleza señalado en la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción, contado desde el día siguiente a aquel en que venza el requerimiento dirigido a la Entidad local, o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazando el requerimiento, si se produce dentro del plazo señalado para ello.

4. La Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá también impugnar directamente el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin necesidad de formular requerimiento, en el plazo señalado en la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción».

En términos similares se pronuncian los artículos 145 y siguientes de la LALA, pero en este caso no se establecen controles administrativos, sino que se está otorgando legitimación a las Comunidades Autónomas y al Estado para recurrir ante los tribunales de justicia determinados actos y acuerdos locales que resulten contrarios a derecho. Podríamos afirmar que refuerzan la obligación de toda entidad local de someter su actuación a la Ley.

2. LA ORGANIZACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

La organización administrativa, el territorio y la población, son los tres elementos claves de un municipio.

Al analizar la organización de las entidades locales nos referiremos a la del municipio, por tratarse de la entidad básica en nuestro ordenamiento jurídico. No obstante, la explicación puede servir igualmente para el resto de entidades locales.

Cuando utilizamos la palabra organización nos referimos a un conjunto de órganos que tomarán decisiones en función del poder que tengan atribuido (competencia en términos jurídicos) pero esas decisiones no se imputarán a cada órgano. Alcalde y Pleno son órganos diferentes, pero sus actos o acuerdos se imputan al Ayuntamiento.

Hemos mencionado una distinción esencial en cualquier organización administrativa, la existencia de órganos unipersonales (los que ocupa una única persona física) y órganos colegiados (formados por varias personas físicas), como el Pleno, que integra a todos los concejales de Corporación.

La Ley 7/1985, establece una organización obligatoria que debe existir en todos los municipios españoles y una organización complementaria en referencia a la que únicamente existirá en determinadas entidades locales o cuando así lo determine la propia Corporación.

«Artículo 20.

1. La organización municipal responde a las siguientes reglas:

a) El Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno existen en todos los Ayuntamientos.

b) La Junta de Gobierno Local existe en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento.

c) En los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, existirán, si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno. Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de Concejales que tengan en el Pleno.

d) La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones existe en los municipios señalados en el título X, y en aquellos otros en que el Pleno así lo acuerde, por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, o así lo disponga su Reglamento orgánico.

e) La Comisión Especial de Cuentas existe en todos los municipios, de acuerdo con la estructura prevista en el artículo 116.

2. Las leyes de las comunidades autónomas sobre el régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria a la prevista en el número anterior.

3. Los propios municipios, en los reglamentos orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios, de conformidad con lo previsto en este artículo y en las leyes de las comunidades autónomas a las que se refiere el número anterior».

De conformidad con el anterior artículo, Alcaldes, Tenientes de Alcalde y Pleno existen en todos los municipios españoles. Asimismo, en todos los Ayuntamientos existirá la Comisión Especial de Cuentas y Hacienda.

Las Juntas de Gobierno existirán necesariamente en los municipios de población superior a 5.000 habitantes y en municipios de menor población que lo hayan regulado en su reglamento orgánico o acordado por el pleno de la Corporación.

Las llamadas Comisiones informativas son órganos que la legislación autonómica puede sustituir por otra forma organizativa. En Aragón se han desarrollado con la LALA, que mantiene su existencia necesaria en los municipios de población superior a 5.000 habitantes y en aquellos de menor población que lo hayan regulado en su reglamento orgánico o mediante acuerdo de pleno.

La organización municipal complementaria puede configurarse a través de la legislación autonómica y de cada reglamento orgánico municipal. En la mayoría de los municipios aragoneses no existe dicho reglamento, por lo que resultará de aplicación el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF). Su artículo 39 establece que, una vez constituido el Pleno y elegido el Alcalde, este convocará la sesión o sesiones extraordinarias del Pleno, dentro de los treinta días siguientes al de la constitución, a fin de resolver sobre las materias organizativas. En esas sesiones se complementa el sistema organizativo decidiendo, por ejemplo, la creación, número y composición de las Comisiones informativas.

Estudiaremos a continuación las características principales de los órganos necesarios y de los más relevantes de los órganos complementarios. Tras esta exposición del régimen general de las entidades locales se resumen las especialidades organizativas derivadas del régimen especial de los Concejos Abiertos y el de Grandes Ciudades.

2.1 El Alcalde

Es el órgano ejecutivo por excelencia que preside la Corporación, dirige el gobierno y la administración municipales y representa al Ayuntamiento (artículo 21 apartado 1, letras a) y b) de la LRRL). Se trata de un órgano unipersonal que existe en todos los municipios españoles.

El Alcalde es elegido, entre los concejales de cada municipio, siguiendo la legislación electoral. El artículo 196 de la LOREG establece que el titular del órgano de la Alcaldía será elegido, en la misma sesión de constitución de la Corporación, siguiendo estas reglas:

— Pueden ser candidatos todos los Concejales que encabezan sus correspondientes listas.

— Será proclamado Alcalde aquel que obtenga la mayoría absoluta de los votos de los Concejales.

— Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta será proclamado Alcalde aquel Concejale que encabece la lista que haya obtenido el mayor número de votos populares en el correspondiente municipio, resolviéndose por sorteo los empates que puedan producirse.

Este régimen tiene excepciones reconocidas en el propio artículo, como las de los municipios con población entre 100 y 250 habitantes, en los que podrán ser candidatos todos los Concejales y será elegido Alcalde aquel que obtenga la mayoría absoluta, o, en su defecto, el que hubiera obtenido más votos populares. Lo anterior deriva del sistema mayoritario o denominado comúnmente de «listas abiertas» de elección de concejales en estas circunscripciones. Este sistema permite que quien encabeza una lista electoral puede obtener menos votos que los siguientes candidatos del mismo partido.

Y, por supuesto, no se aplica esta elección del Alcalde en los municipios que, de acuerdo con la legislación sobre régimen local, funcionan en régimen de concejo abierto. En estos municipios, de conformidad con el artículo 179.2 de la LOREG, los votantes de cada municipio eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario. En este especial régimen, las atribuciones propias del pleno las asume una asamblea vecinal en la que se integran todos los electores.

2.1.1 Sistema de votación para la elección

El sistema de votación para elegir al alcalde es un asunto conflictivo cuya falta de regulación genera interpretaciones dispares en cada entidad local. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local publicada en el BOE del 3 de abril, dispone en su artículo 19.2 que:

«Los Concejales son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y el Alcalde es elegido por los Concejales, o por los vecinos; todo ello en los términos que establezca la legislación electoral general».

La Ley Orgánica de Régimen Electoral General publicada el 20 del junio del mismo año de 1985, regula la elección del Alcalde pero no se pronuncia sobre el sistema de votación.

El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROF) es aprobado en 1986, adaptado a la LRBRL, y su artículo 102 apartado 3 dispone lo siguiente:

«La votación secreta solo podrá utilizarse para elección o destitución de personas».

Vemos como un asunto de tal trascendencia queda a disposición de cada Corporación Local, que puede regular el sistema de votación en la elección del Alcalde en su reglamento orgánico (de hecho, es el sistema recogido en el reglamento orgánico del Ayuntamiento de Madrid) o aplicar supletoriamente este precepto del artículo 102 del ROF.

En defensa de utilizar el voto secreto se invoca, en nuestra opinión erróneamente, el artículo 70 de la LRBRL, que permite el debate y votación secretos de asuntos que puedan afectar a derechos fundamentales de los ciudadanos cuando se acuerde por mayoría absoluta. Otras interpretaciones apelan al voto secreto del artículo 5 de la LOREG.

En nuestra opinión, a falta de reglamento orgánico aplicable, se puede apelar al 102.3 del ROF sin requerir de mayoría cualificada, pero debemos añadir que la doctrina mayoritaria defiende la necesidad de una votación pública y con llamamiento nominal a cada concejal, doctrina afianzada por la exigencia de este tipo de votación en el artículo 22 de la LRBRL para la destitución del alcalde a través de la moción de censura o la cuestión de confianza.

Así, SALANOVA ALCALDE, en la primera edición de su *Manual sobre Organización y Funcionamiento de los Municipios* considera *«congruente con nuestro sistema democrático que la elección del Alcalde se efectúe mediante votación pública y llamamiento nominal, en forma análoga y por idénticas razones aplicables a la moción de censura y la cuestión de confianza»* y continúa el autor argumentando que *«dada la importancia política de la elección del alcalde no resulta defendible que puedan quedar ocultos a ojos del electorado y de los ciudadanos los apoyos con que cuenta el elegido»*.

2.1.2. El cese del Alcalde

El Alcalde puede dejar de serlo por diferentes causas, entre ellas la renuncia voluntaria al cargo (que no implica necesariamente la pérdida de la condición de concejal) y la pérdida de su condición de concejal por fallecimiento, incapacidad o renuncia. Analizamos la moción de censura y la cuestión de confianza que son específicas del cargo y proceder del mismo pleno que en su día lo eligió.

Moción de censura

La moción de censura al Alcalde es una facultad de los concejales vinculada al núcleo de su función representativa. Es el máximo ejemplo del control que el Pleno ejerce sobre los órganos de gobierno y que, de prosperar, supone el cambio de titular en la Alcaldía.

La moción de censura, requiere el acuerdo de la mayoría absoluta legal de los miembros de la Corporación, la existencia de un candidato a Alcalde alternativo (que en este caso no es necesario que encabece una lista electoral) y otros requisitos de presentación y tramitación regulados en el artículo 197 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los siguientes términos:

«Moción de censura del Alcalde.

1. El Alcalde puede ser destituido mediante moción de censura, cuya presentación, tramitación y votación se regirá por las siguientes normas:

a) La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y habrá de incluir un candidato a la Alcaldía, pudiendo serlo cualquier Concejal cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción.

En el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida en el párrafo anterior se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias.

Este mismo supuesto será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato.

b) El escrito en el que se propone la moción de censura deberá incluir las firmas debidamente autenticadas por Notario o por el Secretario general de la Corporación y deberá presentarse ante este por cualquiera de sus firmantes. El Secretario general comprobará que la moción de censura reúne los requisitos exigidos en este artículo y extenderá en el mismo acto la correspondiente diligencia acreditativa.

c) El documento así diligenciado se presentará en el Registro General de la Corporación por cualquiera de los firmantes de la moción, quedando el Pleno automáticamente convocado para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de su registro. El Secretario de la Corporación deberá remitir notificación indicativa de tal circunstancia a todos los miembros de la misma en el plazo máximo de un día, a contar desde la presentación del documento en el Registro, a los efectos de su asistencia a la sesión, especificando la fecha y hora de la misma.

d) El Pleno será presidido por una Mesa de edad, integrada por los concejales de mayor y menor edad de los presentes, excluidos el Alcalde y el candidato a la Alcaldía, actuando como Secretario el que lo sea de la Corporación, quien acreditará tal circunstancia.

e) La Mesa se limitará a dar lectura a la moción de censura, constatando para poder seguir con su tramitación que en ese mismo momento se mantienen los requisitos exigidos en los tres párrafos del apartado a), dando la palabra, en su caso, durante un breve tiempo, si estuvieren presentes, al candidato a la Alcaldía, al Alcalde y a los Portavoces de los grupos municipales, y a someter a votación la moción de censura.

2. Ningún concejal puede firmar durante su mandato más de una moción de censura. A dichos efectos no se tomarán en consideración aquellas mociones que no hubiesen sido tramitadas por no reunir los requisitos previstos en la letra b) del apartado 1 de este artículo.

3. La dimisión sobrevenida del Alcalde no suspenderá la tramitación y votación de la moción de censura.

4. En los municipios en los que se aplique el régimen de concejo abierto, la moción de censura se regulará por las normas contenidas en los dos números anteriores, con las siguientes especialidades:

a) Las referencias hechas a los concejales a efectos de firma, presentación y votación de la moción de censura, así como a la constitución de la Mesa de edad, se entenderán efectuadas a los electores incluidos en el censo electoral del municipio, vigente en la fecha de presentación de la moción de censura.

b) Podrá ser candidato cualquier elector residente en el municipio con derecho de sufragio pasivo.

c) Las referencias hechas al Pleno se entenderán efectuadas a la Asamblea vecinal.

d) La notificación por el Secretario a los concejales del día y hora de la sesión plenaria se sustituirá por un anuncio a los vecinos de tal circunstancia, efectuado de la forma localmente usada para las convocatorias de la Asamblea vecinal.

e) La Mesa de edad concederá la palabra solamente al candidato a la Alcaldía y al Alcalde.

5. El Alcalde, en el ejercicio de sus competencias, está obligado a impedir cualquier acto que perturbe, obstaculice o impida el derecho de los miembros de la Corporación a asistir a la sesión plenaria en que se vote la moción de censura y a ejercer su derecho al voto en la misma. En especial, no son de aplicación a la moción de censura las causas de abstención y recusación previstas en la legislación de procedimiento administrativo.

6. Los cambios de Alcalde como consecuencia de una moción de censura en los municipios en los que se aplique el sistema de concejo abierto no tendrán incidencia en la composición de las Diputaciones Provinciales».

De esta regulación de la moción de censura destacamos la vigencia de una convocatoria automática de la sesión, supletoria de la que realice el alcalde, en respuesta del legislador a prácticas fraudulentas, como no convocar la sesión, dimitir tras la presentación de la moción, u otras con las que algunos alcaldes sujetos a moción obstaculizaban el desarrollo de la sesión.

Para favorecer la estabilidad de los gobiernos locales se limita a una el número de mociones de censura que puede suscribir un mismo concejal durante el mismo mandato. Dentro de este límite no computan las presentadas que no hubiesen sido tramitadas por no reunir los requisitos exigibles.

La moción de censura implica un acto de elección de un nuevo cargo que sustituirá al censurado, por lo que no son de aplicación, al igual que en la elección del Alcalde, las causas de abstención y recusación previstas en la legislación de procedimiento administrativo.

Pero, sin duda, el más controvertido de los requisitos de la moción de censura de los reproducidos es el denominado por el Tribunal Constitucional como quórum «de procedibilidad», recogido en el artículo 197.1 apartado a) y que incrementa la mayoría absoluta para proponer y tramitar una moción de censura cuando alguno de los concejales firmantes de la misma formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde, o haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato.

Así, aunque la votación de la moción exige el voto favorable de la mayoría absoluta legal del número de miembros del Pleno, para proceder a su tramitación no «suman» las firmas de los llamados concejales tráfugas.

Este incremento fue introducido por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, de modificación de la LOREG y pretendía favorecer la estabilidad de los gobiernos locales y dificultar al máximo que prosperaran mociones de censura contaminadas con firmas de quienes pudieran haber incurrido en conductas propias del transfuguismo.

Pero el quórum reforzado entre los firmantes de una moción de censura se ha considerado por el Tribunal Constitucional una vulneración del derecho fundamental a la participación política del artículo 23.2 de la CE para aquellos concejales que hayan abandonado su grupo político inicial, pues, tal como fundamenta el Tribunal, el cese de la relación de un concejal con su partido no necesariamente responde a una defraudación de la voluntad popular o a una búsqueda la desestabilización de la dinámica municipal.

Así se pronuncia la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 151/2017, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo tercero del artículo 197.1 a) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general, si bien pospone los efectos de dicha nulidad hasta la convocatoria de un nuevo proceso de elecciones locales.

Cuestión de confianza.

En el artículo 197 bis de la LOREG introdujo la posibilidad de que el Alcalde pueda plantear al Pleno una cuestión de confianza vinculada a la aprobación o modificación de asuntos relevantes para la vida local.

Recoge este precepto una tendencia de los últimos años que COLÁS xxxx ha denominado una aproximación de los gobiernos locales al «régimen parlamentario» e implica incremento de las semejanzas con los gobiernos autonómicos y estatales. Un ejemplo de este nuevo régimen son las competencias que, residenciadas en el Pleno, van recayendo en la Alcaldía en las sucesivas modificaciones de la Ley de Bases de Régimen Local. Otros ejemplos muy gráficos los encontramos en la denominación que tiene la Junta de Gobierno en las grandes ciudades. La de Zaragoza utiliza el nombre de «Gobierno de Zaragoza» y los concejales delegados de esta gran ciudad son «Consejeros delegados», mientras que sus tenientes de Alcalde son llamados vicealcaldes. ¿Provoca esto confusión? Creemos que sí, pero en la intención del legislador está el que las grandes ciudades se pareciesen cada día más a las comunidades autónomas, si bien será imposible saltar una barrera esencial de las entidades locales, al no poder legislar.

La cuestión de confianza se planteará al Pleno vinculada a la aprobación o modificación de alguno de los siguientes asuntos:

- a) Los presupuestos anuales.
- b) El Reglamento Orgánico.
- c) Las ordenanzas fiscales.
- d) La aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal.

Se podrá presentar moción de confianza por el Alcalde ante el Pleno que lo eligió cuando un acuerdo previo sobre las materias citadas no hubiera obtenido la mayoría necesaria para su aprobación.

En caso de que el acuerdo al que se vincula la confianza no obtuviera el número necesario de votos, el Alcalde cesará automáticamente, quedando en funciones hasta la toma de posesión de quien hubiere de sucederle en el cargo.

A diferencia de la moción de censura, el triunfo de una moción de confianza no supone un nuevo Alcalde, sino el cese del que ha perdido la confianza. En otra sesión, convocada automáticamente para el décimo día hábil siguiente, se procederá a la elección de un nuevo Alcalde.

Destacaremos la excepción a esta regla cuando el asunto que no obtenga esa mayoría sea la aprobación o modificación de los presupuestos anuales, pues se entenderá otorgada la confianza y aprobado el presupuesto si, en el plazo de un mes desde que se rechazó la cuestión de confianza, no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a persona titular de la Alcaldía, o si esta no prosperase.

El número de mociones de confianza que un Alcalde puede presentar al Pleno está limitado a una por año, contado desde el inicio de su mandato, y no podrá ser más de dos durante la duración total del mismo. Tampoco podrá plantearse la cuestión de confianza en el último año de mandato de cada Corporación.

2.1.3. Competencias del Alcalde

Para afirmar que el Alcalde es el órgano ejecutivo por excelencia en los municipios españoles, basta recordar las atribuciones que ostenta y recoge el artículo 21 de la Ley 7/85.

«1. El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones:

- a) Dirigir el gobierno y la administración municipal.*
- b) Representar al Ayuntamiento.*
- c) Convocar y presidir las sesiones del Pleno, salvo los supuestos previstos en esta ley y en la legislación electoral general, de la Junta de Gobierno Local, y de cualesquiera otros órganos municipales cuando así se establezca en disposición legal o reglamentaria, y decidir los empates con voto de calidad.*
- d) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.*
- e) Dictar bandos.*
- f) El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito, con exclusión de las contempladas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, siempre que aquellas estén previstas en el Presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere el 10%*

de sus recursos ordinarios, salvo las de tesorería que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no supere el 15% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, ordenar pagos y rendir cuentas ; todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

g) Aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el Presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno, aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo y distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas.

h) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la Corporación y el despido del personal laboral, dando cuenta al Pleno, en estos dos últimos casos, en la primera sesión que celebre. Esta atribución se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 99.1 y 3 de esta ley.

i) Ejercer la jefatura de la Policía Municipal.

j) Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización.

k) El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del Ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación.

l) La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de la competencia de la Alcaldía.

m) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno.

n) Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.

o) La aprobación de los proyectos de obras y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el presupuesto.

q) El otorgamiento de las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local.

r) Ordenar la publicación, ejecución y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento.

s) Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales.

2. Corresponde asimismo al Alcalde el nombramiento de los Tenientes de Alcalde.

3. El Alcalde puede delegar el ejercicio de sus atribuciones, salvo las de convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local, decidir los empates con el voto de calidad, la concertación de operaciones de crédito, la jefatura superior de todo el personal, la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral, y las enunciadas en los párrafos a), e), j), k), l) y m) del apartado 1 de este artículo. No obstante, podrá delegar en la Junta de Gobierno Local el ejercicio de las atribuciones contempladas en el párrafo j)».

Pero esta relación no agota las competencias de Alcaldía. Así, las referidas a contratación y patrimonio han desaparecido de este precepto y se regulan actualmente en la legislación de contratos (en una disposición adicional). Tampoco se incluyen en este artículo 21 las atribuciones para concertar determinadas operaciones de crédito a corto y largo plazo, que se regulan en la Legislación de Haciendas Locales.

Ya hemos mencionado la aproximación al régimen parlamentario de los gobiernos locales y el incremento de las competencias de la alcaldía frente al Pleno. Esta tendencia también favorece la gobernabilidad del municipio. Un ejemplo de lo anterior es que en la redacción de 1985 de la Ley de Bases de Régimen Local se atribuía al pleno toda enajenación de patrimonio u operación de crédito, cuando actualmente las de menor trascendencia se atribuyen al Alcalde.

La delegación de las competencias del Alcalde se regula en el último apartado del artículo 21 y la mayoría de sus atribuciones son delegables en otros órganos municipales. No obstante, existe un reducto de competencias indelegables, entre ellas, convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno, dirimir los empates con el voto de calidad y ostentar la jefatura superior de todo el personal.

2.2. El Teniente de Alcalde

En todo Ayuntamiento existirán Tenientes de Alcalde que sustituyen al Alcalde, en la totalidad de sus funciones, por orden de nombramiento, en caso de vacante, ausencia o enfermedad.

Esta definición la contienen el artículo 23 de la LRBRL y, en términos similares, el 32 y 33 de la LALA

Los Tenientes de Alcalde son designados y cesados libremente por el Alcalde entre los miembros de la Junta de Gobierno y, donde esta no exista, entre los concejales. Su número no puede exceder del tercio del número legal de los miembros de la Corporación.

Este órgano necesario existe en todos los municipios españoles, en respuesta a situaciones en las que la alcaldía está vacante o existe algún impedimento para ejercer sus funciones.

Además, el Alcalde puede delegarles el ejercicio de determinadas atribuciones, cuando no exista la Junta de Gobierno. Lo anterior debe diferenciarse de posibles delegaciones especiales que, para cometidos específicos, puede realizar la alcaldía en favor de cualesquiera concejales, aunque no pertenecieran a la junta de gobierno (serán los llamados concejales delegados).

Pero es importante distinguir una mera delegación de competencias de las que son atribuciones esenciales del Teniente de Alcalde. La delegación de atribuciones en las administraciones públicas se regula en los artículos 8 y 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de Sector Público, e implica que el titular de un órgano administrativo permite voluntariamente ejercer su poder de decisión y actuación a otro órgano distinto. La voluntad del delegante es un elemento esencial. Cuando el Alcalde delega, manifiesta esta voluntad de forma expresa y con publicidad. Por el contrario, el Teniente de Alcalde ejerce automáticamente las competencias del Alcalde (incluidas aquellas que no pueden delegarse) como mecanismo legal de respuesta ante impedimentos del Alcalde para ejercer sus funciones.

El ROF contiene la regulación más detallada de las tenencias de Alcaldía este órgano en sus artículos 46 y 47 y 48, de los cuales destacamos lo siguiente:

En el artículo 46 se indica que su nombramiento y cese requiere de resolución del Alcalde, de la que se dará cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre, notificándose, además, personalmente a los designados. Tales actos se publicarán en el *Boletín Oficial de la Provincia*, sin perjuicio de su efectividad desde el día siguiente de la firma de la resolución por el Alcalde, si en ella no se dispusiera otra cosa.

El apartado 2 del artículo 47 especifica que:

«En los casos de ausencia, enfermedad o impedimento, las funciones del Alcalde no podrán ser asumidas por el Teniente de Alcalde a quien corresponda sin expresa delegación,...

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando el Alcalde se ausente del término municipal por más de veinticuatro horas, sin haber conferido la delegación, o cuando por causa imprevista le hubiere resultado imposible otorgarla, le sustituirá, en la totalidad de sus funciones, el Teniente de Alcalde a quien corresponda, dando cuenta al resto de la Corporación.

Igualmente, cuando durante la celebración de una sesión hubiere de abstenerse de intervenir, en relación con algún punto concreto de la misma, el Presidente, conforme a lo prevenido en el artículo 76 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, le sustituirá automáticamente en la presidencia de la misma el Teniente de Alcalde a quien corresponda».

El artículo 48, y para los supuestos de sustitución del titular de la alcaldía por razones de ausencia o enfermedad, limita la actuación del Teniente de Alcalde pues no podrá revocar las delegaciones que hubieran sido otorgadas con anterioridad.

El cargo de Teniente de Alcalde puede perderse por el cese, por renuncia expresa manifestada por escrito y por pérdida de la condición de miembro de la Junta de Gobierno Local.

2.3. La Junta de Gobierno Local

La Junta de Gobierno Local, anteriormente denominada Comisión de Gobierno, existe en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes. También en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno (artículo 20.1 b) de la LRBRL y 31 de la LALA).

Está integrada por el Alcalde, que la preside, y por concejales que son nombrados libremente por el Alcalde en un número no superior al tercio del número legal de miembros de la Corporación. Los tenientes de Alcalde formarán parte necesariamente de la junta de gobierno local.

Del nombramiento y cese de sus miembros, el Alcalde dará cuenta al Pleno. Tales actos se publicarán en el boletín oficial de la provincia.

La Junta es un órgano colegiado al que, según el artículo 23 de la LRBRL, le corresponden estas funciones:

- a) La asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones.
- b) Las atribuciones que el Alcalde u otro órgano municipal le delegue o le atribuyan las leyes.

La asistencia al Alcalde es su función esencial e indelegable, lo que permite comprender que, aún tratándose de un órgano colegiado, en su composición no debe respetarse la proporcionalidad política existente en el Pleno. En ocasiones se ha definido a la Junta de Gobierno como una continuación del Alcalde.

Cuando asiste al Alcalde, sus reuniones no son públicas ni se aplicarán las normas de funcionamiento propias de los órganos colegiados. Se aplicarán dichas normas cuando la Junta ejerza competencias delegadas del Alcalde o Pleno. Además, cuando adopte acuerdos por delegación del Pleno, esta parte de la sesión será pública.

2.4. El Pleno

El Pleno es un órgano colegiado que existirá en todos los Ayuntamientos. Está integrado por todos los concejales que han resultado elegidos y lo preside el Alcalde.

El número de concejales de cada Pleno o número legal de miembros de cada Corporación, se determina en el artículo 179 de la LOREG en función de la población del municipio, siguiendo la siguiente escala:

Hasta 100 residentes	3
De 101 a 250	5
De 251 a 1.000	7
De 1.001 a 2.000	9
De 2.001 a 5.000	11
De 5.001 a 10.000	13
De 10.001 a 20.000	17
De 20.001 a 50.000	21
De 50.001 a 100.000	25

De superarse las anteriores cifras de población se añadirá un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par (así se consigue que el pleno tenga un número legal de miembros impar).

La escala anterior no se aplica a los municipios que funcionan en régimen de concejo abierto, dado que en ellos los electores eligen directamente al Alcalde.

Si del Alcalde afirmamos que es el órgano que gobierna el Ayuntamiento y dirige la administración podemos afirmar que en el Pleno se reside especialmente la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que consagra el artículo 23.1 de la Constitución.

2.4.1 Competencias del Pleno

Podemos afirmar que en sus sesiones se toman las decisiones administrativas más relevantes de la Corporación, se controla al Alcalde y al equipo de gobierno y monopoliza la producción normativa. A esta conclusión se llega con la lectura de sus atribuciones contenida en el artículo 22 de la LRBRL, que dice:

«Artículo 22.

1. El Pleno, integrado por todos los Concejales, es presidido por el Alcalde.

2. Corresponden, en todo caso, al Pleno municipal en los Ayuntamientos, y a la Asamblea vecinal en el régimen de Concejo Abierto, las siguientes atribuciones:

a) El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.

b) Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales; alteración del término municipal; creación o supresión de municipios y de las entidades a que se refiere el artículo 45; creación de órganos desconcentrados; alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de nombre de este o de aquellas entidades y la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.

c) La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística, así como los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos.

d) La aprobación del reglamento orgánico y de las ordenanzas.

e) La determinación de los recursos propios de carácter tributario; la aprobación y modificación de los presupuestos, y la disposición de gastos en materia de su competencia y la aprobación de las cuentas; todo ello de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

f) La aprobación de las formas de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización.

g) La aceptación de la delegación de competencias hecha por otras Administraciones públicas.

h) El planteamiento de conflictos de competencias a otras entidades locales y demás Administraciones públicas.

i) La aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.

j) El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la corporación en materias de competencia plenaria.

k) La declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento.

l) La alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público.

m) La concertación de las operaciones de crédito cuya cuantía acumulada, dentro de cada ejercicio económico, exceda del 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto -salvo las de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento supere el 15% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior- todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

ñ) La aprobación de los proyectos de obras y servicios cuando sea competente para su contratación o concesión, y cuando aún no estén previstos en los presupuestos.

p) Aquellas otras que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial.

q) Las demás que expresamente le confieran las leyes.

3. Corresponde, igualmente, al Pleno la votación sobre la moción de censura al Alcalde y sobre la cuestión de confianza planteada por el mismo, que serán públicas y se realizarán mediante llamamiento nominal en todo caso, y se rigen por lo dispuesto en la legislación electoral general.

4. El Pleno puede delegar el ejercicio de sus atribuciones en el Alcalde y en la Junta de Gobierno Local, salvo las enunciadas en el apartado 2, párrafos a), b), c), d), e), f), g), h), i), l) y p), y en el apartado 3 de este artículo».

El precepto no agota las atribuciones del Pleno. Como ejemplo puede citarse que la legislación contractual le atribuye las contrataciones de mayor valor y duración. También las relacionadas con la adquisición y venta de patrimonio municipal se regula en la legislación contractual. Sin olvidar los planes económico-financieros, cuya aprobación se atribuye al Pleno en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Del conjunto de sus atribuciones podríamos distinguir tres grupos:

— Vinculadas al control político del gobierno municipal.

— Asuntos de mayor trascendencia para el municipio, como el presupuesto.

— Aprobación de normativa municipal.

Al igual que el Alcalde, existe la prohibición de que el Pleno delegue determinadas competencias, como la aprobación de los presupuestos, ordenanzas, el reglamento orgánico, planeamiento urbanístico general, así como el control y fiscalización de la actividad desarrollada por el Alcalde y la Junta de Gobierno (artículos. 22.4, 33.4 y 123.3 LBRL). El resto de atribuciones son delegables en el Alcalde o la Junta de Gobierno Local.

Además, determinados asuntos de especial trascendencia atribuidos al pleno requieren para su adopción de acuerdo adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros. Están incluidos en el apartado 2 del artículo 47 de la Ley 7/85, a saber:

«Se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones para la adopción de acuerdos en las siguientes materias:

a) Creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales.

b) Creación, modificación y supresión de las entidades a que se refiere el artículo 45 de esta ley.

c) Aprobación de la delimitación del término municipal.

d) Alteración del nombre y de la capitalidad del municipio.

e) Adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.

f) Aprobación y modificación del reglamento orgánico propio de la corporación.

g) Creación, modificación o disolución de mancomunidades u otras organizaciones asociativas, así como la adhesión a las mismas y la aprobación y modificación de sus estatutos.

h) Transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente.

i) Cesión por cualquier título del aprovechamiento de los bienes comunales.

j) Concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 20% de los recursos ordinarios del presupuesto.

k) Municipalización o provincialización de actividades en régimen de monopolio y aprobación de la forma concreta de gestión del servicio correspondiente.

l) Aprobaciones de operaciones financieras o de crédito y concesiones de quitas o esperas, cuando su importe supere el 10% de los recursos ordinarios de su presupuesto, así como las operaciones de crédito previstas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

ll) Los acuerdos que corresponda adoptar a la corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística.

m) Enajenación de bienes, cuando su cuantía exceda del 20% de los recursos ordinarios de su presupuesto.

n) Alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales.

ñ) Cesión gratuita de bienes a otras Administraciones o instituciones públicas.

o) Las restantes determinadas por la ley».

Las sucesivas modificaciones de la LRRL desde el año 1985 han reducido las competencias propias del Pleno en favor de la Alcaldía. Esta tendencia, que ya hemos indicado, favorece la gobernabilidad de la entidad local, pero no ha vaciado de contenido ejecutivo al Pleno. Incluso en el régimen especial de las grandes ciudades, en las que el Pleno pierde atribuciones en favor de la Junta de Gobierno, sigue monopolizando la aprobación de normas y las funciones de mayor trascendencia para la comunidad vecinal, como la aprobación de los presupuestos.

Un intento reciente de restar al Pleno decisiones de calado se produjo a través de Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ya mencionada y que introdujo en la legislación básica la disposición adicional decimosexta en la que priorizaba la gobernabilidad de los municipios hasta el extremo de permitir, en determinados supuestos excepcionales, la aprobación del presupuesto municipal por la Junta de Gobierno Local. El precepto ya no está en vigor porque el Tribunal Constitucional declaró su inconstitucionalidad y lo anuló, pero conviene recordar la causa, pues vulneraba el principio democrático de la Constitución Española que garantiza que la colectividad política de un municipio someterá a un procedimiento democrático las decisiones de mayor trascendencia. Podría afirmarse que, dentro de la organización de un Ayuntamiento, es el Pleno el órgano de mayor vinculación con esa colectividad local a la que representan sus concejales.

2.5. Las Comisiones Informativas

Este órgano colegiado tiene por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno (artículos 20.1 c de la LRBRL y 35.1 LALA).

El Tribunal Constitucional ha definido a estas comisiones como una división interna del Pleno cuya función es preparar el trabajo de este órgano, que es el que adoptará las decisiones.

Existirán en los municipios de más de 5.000 habitantes y en los que cuenten con menor población cuando así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno. También el pleno decidirá el número y atribuciones de cada comisión. No son, como vemos, un órgano necesario sino complementario.

Todos los grupos políticos del Pleno tienen derecho a participar en las comisiones mediante la presencia de concejales en proporción a la representación política que tengan en el Pleno (artículo 20.1 c. LRBRL). Esto no sucede en la Junta de Gobierno porque su función esencial es la de asistir al alcalde y queda vinculada al equipo de gobierno. Las comisiones informativas permiten un estudio y análisis en profundidad de los asuntos que serán resueltos por el Pleno, por lo que la presencia en las mismas de todas las opciones políticas de la Corporación garantiza que habrán dispuesto del tiempo suficiente para estudiar en detalle cada asunto.

En ocasiones, la aritmética dificulta mantener esa proporción entre el Pleno y las comisiones informativas y surgen conflictos. Sucede cuando, por ejemplo, los grupos políticos son de un solo concejal o existen concejales no adscritos. En estos casos, para mantener la misma representación política que en el Pleno la única solución exacta sería reproducir su número de miembros, lo que impediría la asistencia a algunas comisiones y perderían eficacia, pues con ellas se pretende especializar por materias al Pleno. Otras soluciones en estos supuestos pasan por la sobre-representación de los grupos minoritarios o por mantener el equilibrio entre gobierno y oposición.

La LALA, da respuesta a estos conflictos al permitir en su artículo 35.2 el voto ponderado de los miembros de cada comisión en los siguientes términos:

«Cuando por la composición de la Corporación no sea posible conseguir dicha proporcionalidad, podrá optarse bien por repartir los puestos de modo que la formación de mayorías sea la misma que en el Pleno, bien por integrar las Comisiones con un número de miembros igual para cada grupo, aplicándose el sistema de voto ponderado para la adopción de sus dictámenes»

Con el voto ponderado cada miembro de una comisión emite un voto, pero su valor se incrementará hasta alcanzar el número de concejales de su grupo en el Pleno.

Otra polémica se ha creado con el intento de restricción de derechos en estos órganos a los concejales no adscritos, los cuales no se han integrado en el grupo del partido o coalición electoral por la que fueron elegidos o bien lo han abandonado a lo largo de su mandato. Surge la duda: ¿Puede restringirse su participación en las comisiones?

El Reglamento Orgánico de un Ayuntamiento madrileño les otorgaba voz pero no voto. Llevado el asunto ante el Tribunal Constitucional, este sentenció que no pueden restringirse facultades de los concejales que pertenecen al núcleo de la función representativa; entre ellas, participar en la actividad de control de gobierno, en las deliberaciones del Pleno, votar en los asuntos sometidos a decisión en dicho órgano, así como el derecho a obtener información necesaria para el ejercicio de dichas funciones.

Consideró el Tribunal que la pérdida de derechos económicos o de subvenciones por no pertenecer a un grupo no vulnera el derecho a ejercer su *ius in officium*, pero la pérdida del derecho a voto en una comisión informativa lesiona este derecho pues *«vacía de contenido el ejercicio del derecho que se les atribuye, y entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberación y la votación en los asuntos del Pleno, incidiendo, por ello, en el núcleo de las funciones de representación propias de cargo de concejal»*.

Las comisiones informativas, además de generales -como las que hemos explicado-, pueden ser especiales. En este último caso, se constituyen de forma temporal para tratar de temas específicos, y quedarán disueltas una vez emitan el informe o propuesta encomendados.

2.6. La Comisión Especial de Cuentas

En virtud de lo establecido en el artículo 20.1 e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, la Comisión Especial de Cuentas es un órgano necesario de obligada existencia, cuya misión es el examen, estudio e informe de todas las cuentas, presupuestarias y extrapresupuestarias, que deba aprobar el Pleno.

Las cuentas anuales deben someterse a informe de la Comisión Especial de Cuentas antes del 1 de junio. Esta Comisión presidida por el Alcalde ha de estar integrada por miembros de los distintos grupos políticos de la Corporación en proporción a su representación en el pleno.

El ROF permite, en caso de que se hayan creado comisiones informativas, la de cuentas funcione además como comisión informativa en materia de cuentas y hacienda, pero es una decisión del Pleno. De no acordarse lo anterior, la comisión tendrá encomendada exclusivamente la especial atribución de informar la cuenta general de cada ejercicio.

2.7.- Concejales Delegados

Son órganos complementarios cuya creación se ampara en el artículo 23 apartado 4 de la LRBRL, que permite al Alcalde delegar especialmente algunas de sus atribuciones en un concejal que no tiene obligación de pertenecer a la Junta de Gobierno o ser Teniente de Alcalde.

2.8. Órganos territoriales de gestión descentrada

Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorarla, los municipios podrán establecer, con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera, una serie de órganos de gestión descentrada (artículo 24.1 LRBRL).

La Ley Aragonesa de Administración Local ha regulado los anteriores órganos entre los que destacamos:

- Alcalde de Barrio. Regulado en el artículo 37 de la LALA. Se trata de un representante personal que nombra el Alcalde en los barrios separados del casco urbano que no estén constituidos en entidad local menor. El nombramiento debe recaer en un residente en dicho barrio.
- Juntas de Distrito o de Barrio (artículo 38 de la LALA) Pueden crearse en municipios de más de 5.000 habitantes, como órganos territoriales de gestión desconcentrada con el fin de facilitar la participación ciudadana en la gestión municipal.
- Consejos sectoriales (artículo 39 de la LALA) Son órganos colegiados de participación sectorial en relación con los ámbitos de actuación pública municipal, con la finalidad de facilitar y fomentar la participación de las asociaciones y colectivos interesados.

3. LOS RÉGIMENES ESPECIALES

El régimen local que hemos expuesto hasta la fecha es el mayoritariamente aplicado en los municipios españoles, pero existen dos regímenes especiales que merecen una breve explicación: Los Concejos Abiertos y el régimen de organización de los municipios de gran población.

3.1. Los Concejos Abiertos

El Concejo Abierto es uno de los escasos ejemplos que subsisten en el régimen local de la llamada **democracia directa**.

En la democracia representativa los votantes de un municipio, mediante sufragio universal, libre directo y secreto, eligen a sus concejales en el Ayuntamiento (posteriormente dichos concejales elegirán al Alcalde). En un concejo abierto los electores, por sufragio universal, libre directo y secreto, eligen a su Alcalde, mientras que las atribuciones del Pleno de los Ayuntamientos le corresponden a una asamblea vecinal formada por esos electores.

Se trata de un sistema de organización municipal que se aplica en municipios que no alcanzan un número significativo de habitantes, en los que funciona un sistema asambleario.

Se trata de una institución tradicional en España que llegó a considerarse en el Estatuto Municipal de 1924, como la forma más plena de democracia pura. Su actual regulación, derivada del artículo 140 de la Constitución de 1978, incluye un mandato al legislador para que regule el Concejo Abierto.

En cumplimiento del mandato constitucional, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, concretó que se aplicaría este régimen especial a los municipios con menos de 100 habitantes, a aquellos otros en que resultase aconsejable para la mejor gestión de los intereses municipales y a los que lo tuvieran por tradición.

Como se trata de una materia en la que nuestra Comunidad Autónoma ostenta competencias, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, desarrolló el régimen especial de Concejo abierto, con la posibilidad de representación en la asamblea vecinal y la existencia de órganos complementarios como tenientes de Alcalde o comisiones que permitieran un mejor funcionamiento de ese régimen especial.

Debe precisarse que la institución tradicional del concejo abierto tenía escasa implantación en Aragón. Antes de que la Ley de Bases de 1985 lo generalizara para poblaciones de menos de 100 habitantes, existían en Aragón diez municipios en régimen de Concejo abierto. En la provincia de Zaragoza seis mantenían este sistema tradicional: Anento, Bagüés, Longás, Oseja, Purujosa y Cerveruela. Tras 1985 su aplicación se incrementaba exponencialmente a la vez que se reducía la población de los municipios aragoneses.

Con esta situación se aprueba la Ley 9/2009, de 22 diciembre de Concejos Abiertos de Aragón, cuya exposición de motivos alude a que se ha mitificado este régimen y en la práctica *«el régimen de Concejo abierto plantea notables dificultades específicas: no es fácil obtener el quórum de asistencia necesario para la correcta constitución y adopción de acuerdos de la Asamblea vecinal, dada la falta de residencia real en el municipio de algunos de sus miembros; la soledad del Alcalde, único cargo electivo, sin posibilidad de contar con colaboradores democráticamente»*.

Dicha ley reduce a 40 el número de habitantes que implica el funcionamiento necesario en régimen de concejo abierto. Además defiende que el régimen de Ayuntamiento, ligado a la democracia representativa, no niega la participación de los vecinos en el gobierno y administración de los intereses de la respectiva comunidad vecinal, sino que se encauza a través de la fórmula general del gobierno representativo.

No pretendemos analizar si existe una mitificación del concejo abierto o no la hay, pero parece el momento adecuado para recordar que la administración local cuenta con sistemas asamblearios de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Cuando se presentan iniciativas como el presupuesto participativo como un avance de la sociedad moderna permitido por las nuevas tecnologías deberíamos recordar a esos pueblos de Aragón que desde hace años, incluso algunos siglos, utilizan mecanismos de participación directa de sus vecinos en las decisiones locales.

Ya hemos comentado que la Ley Estatal de 1985 imponía el concejo abierto a todo municipio de menos de 100 habitantes y la Ley Aragonesa de Concejos Abiertos en 2009 redujo el límite a 40 habitantes. El conflicto constitucional estaba servido. El Tribunal Constitucional analizó si las Cortes Aragonesas podían reducir la cifra de 100 habitantes de la Ley de Bases. Las Cortes de Aragón defendieron que fue el legislador estatal el que se excedió al concretar el número de habitantes pues esa cifra entraba en el ámbito de las competencias autonómicas vinculadas a especialidades de cada territorio que completa el legislador autonómico y supone soluciones diferentes según se trate de Aragón o Andalucía, por ejemplo.

El recurso concluyó con la Sentencia 210/2014 de 18 de diciembre de 2014 (BOE de 3 de febrero de 2015) que anuló parte del procedimiento establecido para adoptar el régimen de concejo abierto, manteniendo la regulación estatal.

Durante la tramitación de este recurso se modificaron tanto la legislación básica (eliminando la imposición del concejo abierto por debajo de 100 habitantes) como la legislación electoral que introduce el Ayuntamiento de tres concejales para los municipios de menos de 250 habitantes que no funcionen en concejo abierto. De los cambios introducidos en el artículo 29 de la LRBRL puede deducirse la influencia del legislador aragonés en el actual régimen de los concejos abiertos:

«Artículo 29.

1. Funcionan en Concejo Abierto:

- a) Los municipios que tradicional y voluntariamente cuentan con ese singular régimen de gobierno y administración.
 - b) Aquellos otros en los que por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.
2. La constitución en concejo abierto de los municipios a que se refiere el apartado b) del número anterior, requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma.

3. En el régimen de Concejo Abierto, el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley y las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

4. No obstante lo anterior, los alcaldes de las corporaciones de municipios de menos de 100 residentes podrán convocar a sus vecinos a Concejo Abierto para decisiones de especial trascendencia para el municipio. Si así lo hicieren deberán someterse obligatoriamente al criterio de la Asamblea vecinal constituida al efecto.

Los municipios que con anterioridad venían obligados por Ley en función del número de residentes a funcionar en Concejo Abierto, podrán continuar con ese régimen especial de gobierno y administración si tras la sesión constitutiva de la Corporación, convocada la Asamblea Vecinal, así lo acordaran por unanimidad los tres miembros electos y la mayoría de los vecinos».

Destacan en estos preceptos que se permite en municipios con régimen de Ayuntamiento que determinadas decisiones se sometan a concejo abierto (de nuevo, la participación ciudadana en el ámbito local) así como el protagonismo de cada municipio que haya pasado al régimen de Ayuntamiento de tres concejales para recuperar su anterior régimen de concejo abierto.

La regulación se completa con la Ley de Concejos Abiertos de Aragón cuyo artículo 3 dispone:

«Funcionan en Aragón en régimen de Concejo abierto:

a) Los municipios de menos de 40 habitantes y aquellos que tradicionalmente hayan venido funcionando con este singular régimen de gobierno y administración. A estos efectos se entenderá que existe tradición cuando el municipio se viniera rigiendo por este régimen con antelación a 1985.

b) Aquellos otros municipios en los que sus circunstancias peculiares lo hagan aconsejable, y así se acredite y resuelva en el procedimiento correspondiente.

c) Las entidades locales menores que cuenten con una población inferior a 40 habitantes».

Ya hemos indicado que el Alcalde y la Asamblea ejercerán las competencias y atribuciones que las leyes otorgan al Alcalde y al Pleno del Ayuntamiento, respectivamente.

Una figura regulada en Aragón es la representación de los miembros de la Asamblea (artículo 6 de la Ley de Concejos Abiertos) pues podrá otorgarse representación a favor de otro miembro de la Asamblea para cada sesión o con carácter indefinido durante el período entre elecciones locales. La representación deberá acreditarse mediante poder otorgado ante notario o ante el secretario del municipio. Cada miembro de la Asamblea solo podrá asumir la representación de otros dos miembros.

Esta representación decae cuando se halle presente desde el inicio de la sesión el representado y no cabrá en la votación de una moción de censura.

Para terminar, la constitución de un municipio en concejo abierto en virtud de circunstancias peculiares que lo hagan aconsejable, requiere petición de la mayoría de los vecinos, acuerdo adoptado por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma de Aragón.

3.2. Régimen de los municipios de gran población

La siguiente especialidad organizativa se vincula al amplio número de habitantes de un municipio. Se trata de un régimen especial introducido por la Ley 53/2003, de 16 de diciembre, sobre medidas para la modernización del gobierno local, que añadió el título X de la LRBRL.

Este régimen de organización de los municipios de gran población se aplica a los que población supere los 250.000 habitantes y a las capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.

También podrá aplicarse, si lo deciden las Asambleas Legislativas, a iniciativa de Ayuntamientos que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas y a municipios que superen los 75.000 habitantes y presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En Aragón únicamente se aplica este régimen a Zaragoza y ello implica que parte de las competencias de los plenos en el régimen general se asuman por el Alcalde y la Junta de Gobierno (en este régimen las Juntas tienen atribuciones propias y no únicamente las que le deleguen otros órganos como sucede en el régimen general). El modelo incrementa las similitudes con los gobiernos autonómicos, pero el Pleno mantiene competencias ejecutivas como la aprobación de presupuestos anuales.

Con el Título X de la LRBRL se introdujo la posibilidad de que la Junta de Gobierno Local pudiera integrarse por miembros no electos (en imitación de los consejeros de los gobiernos autonómicos). El Tribunal Constitucional en Sentencia 103/2013, de 25 de abril de 2013 (BOE de 23 de mayo) esta posibilidad al declarar su inconstitucionalidad por entender que resultaba contraria al artículo 140 de la Constitución, que vincula a los concejales con el gobierno y la administración municipal.

4. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

¿Qué organización mínima debe tener un Ayuntamiento?

Alcalde, Teniente de Alcalde, Pleno y Comisión Especial de Cuentas deben existir en todos los municipios aragoneses independientemente de su población.

Para municipios cuya población no supere los 5.000 habitantes no son obligatorias las Comisiones informativas, Juntas de Gobierno ni Concejalías Delegado.

Si mi municipio funciona en régimen de concejo abierto, ¿Puedo representar en la asamblea a varios vecinos?

Únicamente puede representar a otros dos vecinos. Si algunos de estos dos representados asisten a una sesión desde el principio, quedará sin efecto la representación y cada uno emitirá su voto.

Nunca podrá representar a otro vecino para suscribir y votar a la moción de censura al Alcalde.