

TEMA 27

LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL (I). ORGANIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE RÉGIMEN ORDINARIO: EL ALCALDE, EL PLENO, LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL. OTROS ÓRGANOS DE GOBIERNO MUNICIPALES.

- 1. LA ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO**
- 2. ORGANIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE RÉGIMEN ORDINARIO**
 - 2.1. INTRODUCCIÓN**
 - 2.2. ELECCIONES MUNICIPALES**
 - 2.2.1. Convocatoria
 - 2.2.2. Número de concejales a elegir
 - 2.2.3. El derecho de sufragio activo
 - 2.2.4. El derecho de sufragio pasivo
 - 2.2.5. Reglas para la adjudicación de los puestos de concejal
 - 2.3. ÓRGANOS DEL AYUNTAMIENTOS EN LOS MUNICIPIOS DE RÉGIMEN ORDINARIO**
 - 2.4. EL PLENO**
 - 2.4.1. Composición
 - 2.4.2. Competencias
 - 2.5. EL ALCALDE**
 - 2.5.1. Caracteres
 - 2.5.2. Elección
 - 2.5.3. Cese
 - 2.5.4. Competencias
 - 2.6. LOS TENIENTES DE ALCALDE**
 - 2.7. LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL**
 - 2.7.1. Existencia
 - 2.7.2. Composición
 - 2.7.3. Competencias
 - 2.8. LAS COMISIONES INFORMATIVAS**
 - 2.8.1. Existencia
 - 2.8.2. Composición
 - 2.8.3. Funciones
 - 2.9. LA COMISIÓN ESPECIAL DE CUENTAS**
 - 2.10. OTROS ÓRGANOS COMPLEMENTARIOS**
 - 2.10.1. Los Concejales Delegados
 - 2.10.2. Los Consejos Sectoriales
 - 2.10.3. Los órganos desconcentrados y descentralizados para la gestión de servicios
 - 2.10.4. Los representantes personales del Alcalde
 - 2.10.5. La Comisión Especial de Sugerencias

1. LA ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO

En el presente epígrafe, después de haber analizado dos de los elementos que integran los municipios, como son el territorio y la población, debemos estudiar el tercero de los elementos a los que hicimos referencia en el epígrafe anterior, es decir, la organización.

El modelo organizativo de los municipios ha girado en torno a dos principios: por un lado, su carácter representativo, ya que los municipios están representados bien directamente por los propios vecinos (régimen de concejo abierto) o a través de sus respectivos concejales, los cuales junto al Alcalde (elegido por los mismos) integran el Ayuntamiento; y por otro, el de homogeneidad respecto a los denominados órganos necesarios, que obligatoriamente deberán existir en todas las entidades locales. Junto a estos dos principios, la organización de los municipios se ha caracterizado por su uniformidad, ya que con la salvedad del régimen de Concejo abierto, propio de los municipios de muy escasa población, y el régimen de carta para los de Madrid y Barcelona, tradicionalmente se había configurado un modelo orgánico-funcional sustancialmente similar para todos los municipios, siendo prácticamente igual para los que apenas superaban los 5.000 habitantes como para los de gran población.

Obviamente este sistema uniforme no daba una respuesta efectiva para la gobernabilidad de los municipios grandes, ya que en estos casos hacer frente a las aspiraciones y necesidades de la comunidad vecinal era mucho más problemática y compleja. La Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (LBRL) no asumía esta realidad ya que configuraba un modelo orgánico-funcional sustancialmente similar para todos los municipios, siendo prácticamente igual para los que apenas superan los 5.000 habitantes como para los que tienen varios cientos de miles e incluso millones de habitantes. Con la Ley 11/1999 (de modificación de la LBRL) se vino a modificar de manera sustancial la distribución de competencias, fortaleciéndose las funciones gestoras y ejecutivas de los Alcaldes y como contrapeso, se mejoraron los mecanismos de control en manos del Pleno, reforma que se complementó con la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General, que desarrolló el instrumento de la moción de censura e introdujo en el ámbito local la denominada moción de confianza. Pero se ha debido esperar a la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (Ley 57/2003, de 16 de diciembre) para que se introdujera un régimen orgánico específico para los municipios de gran población, considerando como tales los municipios con población superior a los 250.000 habitantes y las capitales de provincia de población superior a 175.000 habitantes, si bien, previa decisión de las Asambleas Legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas, también podrán tener dicha consideración los municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas y los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Al tratarse en el presente Tema de la organización de los Ayuntamientos, es necesario, que de acuerdo con el nuevo régimen jurídico implantado por la citada Ley 57/2003, distingamos por un lado, la organización de los municipios

de régimen ordinario, y por otro, el de aquellos municipios (los de gran población) que se rigen por un modelo orgánico específico, y que es en definitiva el implantado en el Título X de la LBRL, Título introducido por la citada Ley 57/2003 para regular dicho régimen especial.

Así pues, el presente Tema lo dedicaremos a la organización de los municipios de régimen ordinario y el Tema siguiente a la organización de los municipios de gran población.

2. ORGANIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE RÉGIMEN ORDINARIO

2.1. Introducción

Antes de analizar las atribuciones de cada uno de los órganos que integran un Ayuntamiento, debemos conocer una serie de conceptos que nos va a facilitar el estudio del presente tema. Así, debemos distinguir los órganos en cuanto a su composición y a sus funciones. En cuanto a la composición de los órganos podemos diferenciar los órganos unipersonales y los colegiados, según sea una persona o un conjunto de ellas las que se relacionen con el exterior, adoptando, respectivamente, resoluciones o acuerdos.

En relación al segundo aspecto, es decir, en lo que respecta a sus funciones, los órganos se pueden clasificar en órganos activos, consultivos, deliberantes y de control: los órganos activos son los resolutorios, los que manifiestan la voluntad del ente local, bien a través de Pleno, del Alcalde, o de la Junta de Gobierno Local, o de otros órganos cuando actúen por delegación de aquellos. Los consultivos son los que suministran información a las consultas que se les formulen (como puede ser la Secretaría General o la Asesoría Jurídica en el régimen específico de los municipios de gran población). Los deliberantes son los órganos de asistencia (como la Junta de Gobierno cuando asiste al Alcalde, o las Comisiones Informativas cuando formulan las correspondientes propuestas de resolución a los órganos decisorios). Y los de control, que fiscalizan la actuación de los diferentes órganos activos (por ejemplo, el Pleno, que conforme al artículo 22.2.a) le corresponde el control y fiscalización de los órganos de gobierno).

El artículo 19 de la Ley de Bases de Régimen Local dispone que *«el gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, corresponde al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales»*. La referencia al Concejo Abierto es significativa ya que es el último eslabón del sistema de democracia directa, puesto que en los municipios, con la excepción de aquellos que tengan dicho régimen especial, tienen un sistema de democracia representativa, ejercida por los Concejales elegidos por los votantes. La institución del Concejo Abierto, como asamblea de todos los vecinos, ya estaba instituida en el siglo X, según demuestran los fueros de León y Sepúlveda. Es por tanto, una institución de rancio acervo popular, al estar constituido por todos los electores, pero que en la actualidad debido a la despoblación del medio rural ha perdido gran parte de su significado.

Si el Concejo Abierto (de cuya organización tratamos en otro Tema del programa) es una organización limitada a municipios que no alcanzan los cien habitantes, debemos concluir que el Ayuntamiento, es, como expresa el artículo 140 de la Constitución, el órgano que representa el gobierno y la administración del municipio. Así pues, el Ayuntamiento adquiere hoy plena justificación, siendo además el instrumento a través del cual se manifiesta la democracia representativa, personificada en los concejales.

Dicho lo anterior y antes de referirnos a las atribuciones de los diferentes órganos que integra el Ayuntamiento, debemos tratar la temática de la elección de sus miembros, es decir, de los concejales. Su elección viene regulada por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, de 19 de Junio de 1985, cuyas normas más significativas son las siguientes:

2.2. Elecciones municipales

2.2.1. Convocatoria

La convocatoria de elecciones municipales se efectuará por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministerios del Interior y para las Administraciones Públicas. Tales Decretos, conforme al artículo 42.3 de la citada Ley Orgánica de Régimen Electoral General, se expedirán el día quincuagésimo quinto antes del cuarto domingo de mayo del año que corresponda y se publican al día siguiente en el Boletín Oficial del Estado y entran en vigor el mismo día de su publicación. Las elecciones se realizan el cuarto domingo de mayo del año que corresponda y los mandatos, de cuatro años, terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones.

Las Corporaciones Locales se constituirán el vigésimo día posterior a la celebración de las elecciones, salvo en caso de impugnaciones contra la proclamación de los Concejales electos, en cuyo supuesto se constituirán el cuadragésimo día posterior a las elecciones. El mandato de los Concejales será de cuatro años a partir de la fecha de su elección.

2.2.2. Número de Concejales a elegir

La Ley Orgánica 2/2011 modificó el régimen electoral de los municipios que funcionan en régimen de concejo abierto de forma que cada término municipal constituye ahora una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de aplicación de la siguiente escala: Hasta 100 residentes 3 Concejales, de 101 a 250 residentes 5 Concejales y que finaliza con el número de 25 miembros para aquellos municipios que tengan una población de derecho entre 50.001 y 100.000 residentes. Superados los 100.000 residentes se elegirá un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea par. A tal efecto, el artículo 179 de la citada Ley Orgánica determina la siguiente escala:

Municipios 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 100.001 en adelante, un Concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea número par.

2.2.3. El derecho de sufragio activo

Ser elector corresponde a todos los españoles, mayores de edad, que estén en plena posesión de sus derechos políticos. El artículo 176 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General tiene una previsión para los residentes extranjeros, disponiendo, que gozarán del derecho de sufragio activo, si sus respectivos países permiten el voto de los españoles en las elecciones municipales, en los términos de un tratado, conforme al artículo 13.2 de la Constitución.

2.2.4. El derecho de sufragio pasivo

El derecho de sufragio pasivo —ser elegible— lo podrán ejercer aquellos españoles que sean mayores de edad, que estén en plena posesión de sus derechos políticos en quienes no concurren causas de inelegibilidad e incompatibilidad. Igualmente, y en los términos del reformado artículo 13.2 de la Constitución, los extranjeros residentes, en los términos de un Tratado, también podrán ejercer el derecho al sufragio pasivo. Por ello, los originarios de los países miembros de Unión Europea podrán ser candidatos en las elecciones municipales, siempre que reúnan los requisitos para ser elegibles conforme a la citada Ley y no hayan sido desposeídos del derecho del sufragio pasivo en su estado de origen.

Serán inelegibles quienes incurran en alguno de los supuestos previstos en el artículo 6 de la citada ley Orgánica y además, los deudores de la correspondiente Corporación contra quienes se hayan expedido mandamiento de apremio por resolución judicial.

2.2.5. Reglas para la adjudicación de los puestos de Concejal

La atribución de los puestos de Concejales se efectúa siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 163.1 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, no siendo tenidas en cuenta aquellas candidaturas que no obtengan, por lo menos, el 5 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción (para las elecciones generales es un 3 por 100).

La atribución de los puestos de Concejales se regirá por las siguientes reglas:

- a) Se ordenará de mayor a menor, en una columna las cifras de votos obtenidos por las diferentes candidaturas.
- b) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etc., hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.
- c) Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.
- d) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ellas, por el orden de colocación en que aparezcan.

2.3. Órganos del Ayuntamiento en municipios de régimen ordinario

Como hemos observado anteriormente, estos municipios son aquellos que por su población no aparecen integrados dentro de los municipios que hemos denominado de «*gran población*», sino que siguen un régimen organizativo ordinario, que aparece regulado en la citada Ley de Bases, en el Capítulo 2º del Título II.

La organización municipal, conforme al artículo 20 de la LBRL (modificado entre otras por la Ley 57/2003) 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 (que obligatoriamente debe existir en los municipios de gran población, señalados en el título X de la LBRL), podrá constituirse 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. La Ley 57/2003 reconoce este órgano como obligatorio, ya que para ser aprobadas las cuentas anuales será preceptivo que sean informadas previamente por dicha Comisión.

Por lo expuesto, serán órganos que deben existir obligatoriamente en todos los Ayuntamientos: El Alcalde, los Tenientes de Alcalde, el Pleno y la Comisión Especial de Cuentas. Sin embargo, la Junta de Gobierno Local y los citados órganos de estudio, informe y consulta y de seguimiento de la gestión de los órganos municipales (con la salvedad del Pleno, claro está) también deberán existir en los municipios de más de 5.000 habitantes. Si bien, potestativamente, previo acuerdo plenario adoptado por mayoría absoluta o a través de sus respectivos Reglamentos Orgánicos, los demás Ayuntamientos también podrán instituir dichos órganos.

Debemos tener en cuenta asimismo que el órgano creado por la Ley 57/2003, denominado Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, que tiene por finalidad la defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración municipal y que estará formada por representantes de todos los grupos que integren el Pleno, de forma proporcional al número de miembros que tengan en el mismo, también podrá constituirse en cualquier municipio, con tal de que así se acuerde por el Pleno, por mayoría absoluta, o así, lo determine su Reglamento Orgánico.

Además de lo expuesto, como régimen básico de todos los municipios, las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre el Régimen Local podrán establecer una organización municipal complementaria. Asimismo, los propios municipios, en los Reglamentos Orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios, de conformidad con lo previsto en la LBRL y en las Leyes de régimen local de las respectivas Comunidades Autónomas.

2.4. El Pleno

2.4.1. Composición

El Pleno es, junto con el Alcalde, el órgano de gobierno y administración de los municipios, y en él reside la voluntad soberana de los vecinos.

El Pleno está integrado por todos los Concejales y es presidido por el Alcalde. Si como hemos observado anteriormente, el Ayuntamiento representa y personifica al municipio, el Pleno será el órgano supremo de gobierno y administración municipal.

El Pleno se constituirá válidamente con la asistencia de un tercio del número legal de Concejales, que nunca podrá ser inferior a tres, requiriéndose en todo caso, la asistencia del Presidente y del Secretario de la Corporación o de quienes legalmente les sustituyan. Sin embargo, para su constitución originaria precisará la asistencia de la mayoría absoluta del número legal de Concejales.

2.4.2. Competencias

El artículo 22.2 de la LBRL determina las atribuciones del Pleno que son, en definitiva, las de más relevancia de la vida municipal. Sin embargo, tras la reforma operada por la Ley 11/1999, con la que se pretendía mejorar la eficacia de la administración municipal, el Pleno perdió parte de sus competencias ejecutivas que pasaron a los Alcaldes, aunque se le sigue reservando la competencia reglamentaria y aquellas competencias que por su entidad o importancia ha entendido la Ley que deben ser decididas con participación de todos los grupos políticos, y se le consagra como órgano de control y fiscalización del Alcalde y de quienes ejercen por delegación competencias de este último, control que adquiere su expresión última en la moción de censura para la que el artículo 22.3 LBRL exige, como para la cuestión de confianza, una votación pública y mediante llamamiento nominal.

Así, de acuerdo con el citado artículo 22.2 de la LBRL (modificado entre otras por la Ley 57/2003, Real Decreto Legislativo 2/2008 y Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015) corresponde en todo caso al Pleno las siguientes atribuciones:

- a) *«El control y la fiscalización de los órganos de gobierno»*. Esta función de control es similar a la de los parlamentos sobre los ejecutivos y se manifiesta fundamentalmente en la cuestión de confianza y en la moción de censura, así como en permitir la presencia de los grupos de la oposición en los medios de comunicación locales, formular preguntas, etc. En el Pleno se concentra la labor de control y fiscalización de la acción de gobierno en sus términos más amplios, pero no es el único órgano que tiene atribuida esa función, pues las Comisiones Informativas tienen atribuida la función de seguimiento de la gestión del gobierno municipal, *«sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno»* (art. 20 LBRL). La labor de control de las comisiones informativas se limita al ámbito material que tienen asignado (art. 136 ROF), mientras la del Pleno es plena y sin límites materiales.
- 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 éste o de aquellas entidades y la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo»*. La participación en organizaciones supramunicipales se concreta en la integración en mancomunidades de municipios así como en consorcios. Los acuerdos

relativos a la creación, modificación o disolución de mancomunidades, la adhesión a las mismas o la aprobación y modificación de los estatutos requieren mayoría absoluta del número legal de miembros del Pleno y el cambio de denominación o de capitalidad del municipio se encuentra regulado en los arts. 26 a 30 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.

- 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».* Se trata de los acuerdos que adopta el Pleno en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística, tanto los de carácter general como el planeamiento de desarrollo, en los términos que establezca la normativa autonómica, a quien corresponde la competencia sobre urbanismo.
- d) *«La aprobación del reglamento orgánico y de las ordenanzas».* El Pleno, como órgano representativo de los vecinos, tiene atribuida la potestad normativa que el artículo 4 LBRL reconoce a los municipios, provincias e islas. La aprobación de las ordenanzas se sujeta a un procedimiento con información pública, más allá de la audiencia a los interesados, trámite absolutamente desconocido en la elaboración de las disposiciones generales emanadas de otras administraciones públicas. Debe tenerse en cuenta que las reclamaciones y sugerencias formuladas en información pública, términos que utiliza el artículo 49 LBRL en lugar del más común de alegaciones, no tienen carácter vinculante pues la ley se limita a exigir su resolución antes de que la ordenanza se apruebe definitivamente por el Pleno.
- 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».* La determinación de los recursos propios de carácter tributario es una manifestación de la potestad tributaria reconocida a los municipios, provincias e islas por el artículo 4 LBRL. Los recursos de naturaleza tributaria de las entidades locales son las tasas, las contribuciones especiales y los impuestos; de estos últimos unos son de exacción obligatoria por mandato legal (art. 59 LHL), mientras en el resto de los casos el municipio debe acordar su imposición y aprobar la correspondiente ordenanza fiscal. La confección, tramitación, aprobación y modificación de los presupuestos está regulada en los arts. 162 a 171 de la LHL. No obstante, el Pleno queda desapoderado de esta competencia a favor de la Junta de Gobierno Local si, contando el ayuntamiento con un presupuesto prorrogado, no aprueba el presupuesto del ejercicio inmediato siguiente [DA 16ª LBRL, incorporada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre].
- f) *«La aprobación de las formas de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización».* Corresponde al Pleno aprobar la forma