



Cuadernos para la preparación del

Máster en Gestión y Administración Local

BLOQUE 2

**RÉGIMEN DE ORGANIZACIÓN
Y FUNCIONAMIENTO
DE LAS ENTIDADES LOCALES**

Cuadernos para la preparación del
Máster en Gestión y Administración local

Vicente Álvarez García
Flor Arias Aparicio
Ángel Orgaz Valle (directores)

Cuadernos para la preparación del
Máster en Gestión y Administración local



Bloque 2
Régimen de organización y funcionamiento
de las entidades locales

UNIVERSIDAD  DE EXTREMADURA



Cáceres
2023

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Estos *Cuadernos para la preparación del Máster en Gestión y Administración Local*, que resulta posible gracias a la colaboración de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura y de la Excm. Diputación de Cáceres, han sido elaborados por el profesorado que imparte docencia en el mismo, con el objeto de que los alumnos que lo cursan dispongan de unos materiales básicos para introducirse y profundizar en el conocimiento de la organización y el funcionamiento de las Entidades locales, así como del Derecho que sirve para regirlas



- © Vicente Álvarez García, Flor Arias Aparicio y Ángel Orgaz Valle, para esta edición
- © Los autores, para esta edición
- © Universidad de Extremadura, para esta edición

Tipografía utilizada: Montserrat y Butler (para cubierta), Bembo Std (para páginas iniciales) y Adobe Garamond Pro (para el texto de la obra)

Edita:

Universidad de Extremadura. Servicio de Publicaciones
Plaza de Caldereros, 2. 10071 Cáceres (España)
Tel. 927 257 041; Fax 927 257 046
publicac@unex.es
<https://publicaex.unex.es>

I.S.B.N.: 978-84-9127-206-9
Depósito Legal: CC-189-2023

Impreso en España - *Printed in Spain*

Maquetación e impresión: Dosgraphic, s. l. (dosgraphic@dosgraphic.es)

ÍNDICE

	<i>Páginas</i>
Abreviaturas.....	11
Lección 1. Historia del municipio y de la administración provincial española: antigüedad, cristiandad y Edad Moderna.....	13
<i>Manuel Andreu Gálvez</i>	
I. Introducción: la nación española y otras realidades políticas anteriores en la historia municipal.....	13
II. El municipio romano en Hispania.....	14
III. La organización municipal visigótica	16
IV. El municipio medieval cristiano en la península ibérica.....	17
V. El mundo municipal de la monarquía hispánica/católica en la Edad Moderna	19
VI. El siglo XVIII como cambio de época: hacia las futuras reformas borbónicas y el estado/nación decimonónico	20
Lección 2. Historia de la administración local: el municipalismo español a finales del antiguo régimen y su proyección a partir del liberalismo (siglos XVIII-XX)	21
<i>Raquel Tovar Pulido</i>	
I. Los Borbones y el cambio de paradigma durante el siglo XVIII en el régimen local.....	21
II. La conformación del régimen local decimonónico	22
III. El régimen municipal en el siglo XX	28

Lección 3. La tipología de las entidades locales. en particular, el mapa local de la Comunidad Autónoma de Extremadura.....	31
<i>Flor Arias Aparicio</i>	
I. La tipología de las entidades locales	31
II. La tipología de entidades locales (o mapa local) en el Estatuto de Autonomía de Extremadura	34
Lección 4. La administración municipal y su régimen jurídico.....	37
<i>Ángel Orgaz</i>	
I. Los elementos de la estructura municipal.....	37
II. Las competencias municipales.....	45
III. Las potestades de las administraciones municipales.....	50
IV. La Ley de garantía de la autonomía municipal de Extremadura..	51
Lección 5. La administración provincial y su régimen jurídico.....	53
<i>Ángel Orgaz Valle</i>	
I. Algunas cuestiones previas sobre la provincia.....	53
II. La organización provincial	53
III. Las competencias provinciales.....	58
Lección 6. Mancomunidades de municipios y entidades locales menores de Extremadura	63
<i>Ana María Nieto Guerrero</i>	
I. Las mancomunidades de municipios.....	63
II. Las entidades locales menores	65
Lección 7. El régimen jurídico de los actos locales y las relaciones interadministrativas	69
<i>José María Vivas Campos</i>	
I. El régimen jurídico de los actos administrativos	69
II. Relaciones interadministrativas.....	73
III. Control de la legalidad por la Administración General del Estado	76

Lección 8. Las especialidades del régimen electoral en el ámbito de las administraciones locales. El papel de la colaboración de los ayuntamientos en las elecciones autonómicas..... 83

Francisco Javier Ciriero Soletó

- I. Las especialidades del régimen electoral en el ámbito de las administraciones locales..... 83
- II. El papel de colaboración de los ayuntamientos de Extremadura en las elecciones autonómicas..... 100

ABREVIATURAS

art.	Artículo
CE	Constitución Española
EAE _x	Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura
EELL	Entidades locales
FJ	Fundamento jurídico
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LGAME _x	Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura
LMELM	Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
LOREG	Ley Orgánica 5/ 1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional

LECCIÓN 1. HISTORIA DEL MUNICIPIO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL ESPAÑOLA: ANTIGÜEDAD, CRISTIANDAD Y EDAD MODERNA

MANUEL ANDREU GÁLVEZ

*Profesor de Derecho Romano
Universidad de Extremadura*

- I. INTRODUCCIÓN: LA NACIÓN ESPAÑOLA Y OTRAS REALIDADES POLÍTICAS ANTERIORES EN LA HISTORIA MUNICIPAL
 1. Establecimientos celtas, fenicios y tartésicos en las tierras íberas. Las *poleis* (*politeia*) griegas y sus colonias en la “tierra de conejos”. De los primeros asentamientos complejos en la península a la llegada de otras civilizaciones prerromanas.
 2. El municipio romano en Hispania durante los siglos III a.C. al V: análisis de la conformación provincial y local en época republicana e imperial en Hispania. La *civitas* como organización política de la *res publica* romana.
 3. La organización municipal visigótica de la Península Ibérica en la Antigüedad Tardía. La fusión romanizadora entre los visigodos y los habitantes hispano-romanos: instituciones y conformación de la comunidad política tras el colapso del mundo romano y la cristianización del pueblo germánico.
 4. El cambio de paradigma tras la conquista musulmana: el fin del mundo visigótico y el amanecer de al-Ándalus. El nacimiento de los reinos cristianos del norte peninsular mozárabe y su lenta expansión repobladora hacia el sur. Repoblación, fueros y privilegios en los orígenes del municipio medieval cristiano. El concejo abierto.
 5. De la plena a la baja Cristiandad medieval: la crisis democrática municipal. La fortificación del poder real tras la recepción del derecho romano

y su expansión en la recuperación de los territorios islámicos: la fragmentación de al-Ándalus en reinos taifas. El concejo cerrado, los regimientos y corregimientos monárquicos en sustitución del *statu quo* nobiliario y el clero en la Alta Edad Media. La unificación del derecho municipal bajo la particularidad hispánica de la pluralidad de reinos.

6. **Los municipios y el sistema local en la Edad Moderna: la Monarquía Hispánica/Católica.** De la crisis democrática municipal peninsular al apogeo del mundo urbano en Indias. América como sistema urbano; expansión del municipio hispánico en ultramar. Explicación del sistema político característico del mundo hispánico en la Edad Moderna: la *christianitas minor* y la unión de reinos bajo una forma política superior.
7. **Hacia un nuevo cambio de paradigma: la Edad Moderna hasta los albores del siglo XVIII.** Proceso de cambio dinástico, los Borbones. Las bases para configurar un cambio de época en la organización provincial y local: hacia las futuras Reformas Borbónicas, el sistema de intendencias y el proyecto de Estado nacional.
8. **Conclusión:** la posición del municipio en las sociedades de Antiguo Régimen y el lugar político que ocupaba en contraposición con el sentido inverso revolucionario. El mundo urbano de la Edad Moderna en contraposición con los mitos del imaginario liberal decimonónico.

II. EL MUNICIPIO ROMANO EN HISPANIA

1. **Breve aproximación histórica de la Península Ibérica en tiempos prerromanos: la llegada de la Roma republicana.**
 - A. A finales del siglo III a. C., tras la primera Guerra Púnica en Sicilia, la Península Ibérica se convirtió en un enclave geográfico imprescindible del Mediterráneo Occidental para el mundo antiguo. Este hecho marcó el inicio de la expansión romana en las tierras de la actual España y Portugal, así como la paulatina romanización de los pueblos que aquí habitaban.
 - B. La integración en el marco administrativo provincial romano, incluyó dos territorios desde el siglo II a. C. bajo la nomenclatura de Hispania Citerior y Ulterior, según su mayor o menor proximidad respectivamente.

2. El auge urbanístico en las postrimerías de la República y en los primeros siglos imperiales.

- A. Durante el período tardo republicano tuvo lugar un auge urbanístico sin parangón hasta aquel entonces. Fue en el gobierno de Julio César, y sobre todo en los inicios del Imperio, cuando Octavio Augusto (que bajo el mando de las legiones de su general Agripa) acabó por conquistar los últimos reductos de resistencia al norte de la península en las famosas Guerras Cántabras.
- B. La expansión inicial mediante la conquista dio paso a una creciente romanización e integración en el sistema romano bajo la categoría de poblaciones estipendiarias. Desde la *Lex Municipalis* de Julio César se empezó a organizar el sistema local en la práctica, que, unido a la cesión de tierras para exlegionarios veteranos de guerra, ocasionó un incremento de relevantes centros urbanos en ese tiempo (como fue el caso de Gades). Esta tendencia fue proseguida por Augusto y otros emperadores posteriores (caso de Emérita Augusta o Caesar Augusta).
- C. Ya fueran colonias, ciudades romanas, ciudades latinas, estipendiarias o federadas, durante el Imperio se calcula que existieron en torno a 179 ciudades en la provincia de la Tarraconense, unos 175 núcleos en la Bética y alrededor de 45 en la Lusitania.
- D. Ya avanzado el Imperio, Vespasiano primero y Caracalla después, concedieron la latinidad y la ciudadanía, además de homogeneización municipal, que proveyeron la *Lex de Osuna*, *Lex Flavia* o *Lex Genitiva Julia*.

3. El Bajo Imperio.

- A. Tras la convulsión que experimentó Roma desde mediados del siglo II hasta el período Diocleciano-Constantino, el Imperio se reestructuró a nivel administrativo por efectos económico-fiscales, lo que tuvo una tremenda importancia a nivel local y provincial. Los dos césares y dos augustos, que se encargaban de ejercer el poder en las prefecturas, tenían en un escalón inmediatamente inferior a las diócesis (caso de Hispania), que bajo una nueva reestructuración provincial de siete provincias (Bética, Gallaecia, Lusitania, Cartaginensis, Tarraconensis, Baleárica y Mauritania Tingitana) agruparon el territorio. Fue también de elevada trascendencia el acogimiento de la religión cristiana en el

Imperio, lo que matizó toda la historia de nuestra civilización de manera posterior.

- B. En la decadencia del Imperio menguó el modelo comicial en favor de las curias, erigiéndose el *concilium* como el órgano de estructuración urbana. Llegó un período de decadencia para el municipio romano, que tras las invasiones y el nuevo marco rural (además del establecimiento visigótico y su fusión con la población hispano-romana) dio paso a un nuevo modelo de la Antigüedad Tardía.

III. LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL VISIGÓTICA

1. Contexto histórico de la Antigüedad Tardía en Hispania.

Aunque la caída de Roma en el 476 supuso un parteaguas en la historia occidental, en realidad no fue un hecho de gran trascendencia para los habitantes de Hispania, pues desde hacía más de un siglo se había ido fusionando con un pueblo bárbaro romanizado como era el visigodo. En este tiempo, denominado por los medievalistas como la Antigüedad Tardía, se pasó a nivel europeo de la antigua unidad imperial a una pluralidad de reinos, y de una distinta concepción religiosa al cristianismo. De la vida urbana se varió a la ruralización, previo al modelo feudal de la Plena Edad Media europea o foral a nivel peninsular, que, junto con la dimensión estamental y fragmentada del poder central, caracterizó el poder descentralizado del *statu quo* nobiliario en donde el rey visigodo todavía era un caudillo militar, y no el rey legislador pleno-bajomedieval. Así pues, lo que realmente marcó un cambio de paradigma para los años venideros fue el Tercer Concilio de Toledo y el rey Recaredo, que tras Clodoveo en el territorio galo abandonó el arrianismo y acogió el cristianismo

2. Modelo municipal visigodo.

Los visigodos adoptaron la institución municipal del *Convento Publicus Vicinorum*, considerado como un antecedente del concejo medieval. Las nuevas instituciones visigóticas sellaron la fusión romano bárbara de la época, en donde el rey era una especie de *iudex*/caudillo sin un poder centralizador fuerte ni legislativo.

IV. EL MUNICIPIO MEDIEVAL CRISTIANO EN LA PENÍNSULA IBÉRICA

1. Contexto histórico urbano en la Plena Edad Media y la situación particular de la Península Ibérica.

- A. A nivel europeo, el tránsito de la denominada Alta a la Plena Edad Media vino sobrevenido años antes por el renacimiento carolingio, que junto con la mejora del clima y la producción, y con el renacer de las ciudades, alcanzaron por todo el viejo continente un momento de esplendor a efectos comerciales. Además de la expansión de la economía de intercambio en las ferias y rutas marítimo/terrestres, el redescubrimiento del derecho romano fue un parteaguas a nivel político. Y es que la institución regia empezó a copar los espacios que durante los años de la Antigüedad Tardía habían ocupado los estamentos nobiliarios y clericales. El rey dejaba de ser un *iudex* para convertirse en un rey legislador, bajo la fuerza que le proveía el sistema urbano de realengo. Asimismo, la importancia de las órdenes militares y religiosas (que bajo las reglas benedictinas se habían expandido por toda Europa) constituían un sistema jerárquicamente ordenado bajo la alegoría de San Bernardo del Sol y la Luna (el Papa y el Emperador).
- B. Volviendo la mirada a la geografía Ibérica, en vez de propagarse en ella el sistema feudal continental (con jurisdicciones muy amplias en donde las tierras de abadengo, condados, ducados o marquesados ocupaban una jurisdicción muy extensa) se desarrolló el modelo foral, pues la situación que ocasionó la llegada sarracena y la expansión de al-Ándalus provocó en la esfera cristiana un localismo jurídico característico. La paulatina recuperación territorial hacia el sur por parte de los mozárabes del norte, configuró un conjunto de pequeños reinos cristianos que poco a poco iban aumentando su espacio de dominio. En ese contexto se fue fortaleciendo mediante la técnica foral de los privilegios (y luego la recepción del derecho romano) la repoblación y centralización del poder cristiano peninsular. De esta forma, las fases de penetración cada vez más hacia el sur hicieron que los núcleos urbanos alcanzaran una importancia fundamental en lo que el liberalismo decimonónico de la Restauración acuñó con el nombre de “Reconquista”.

2. Los orígenes del municipio medieval y del concejo abierto. Los municipios urbanos en tiempos repobladores.

En atención al panorama peninsular anterior, la resistencia inicial cristiana y las posteriores fases repobladoras hacia el sur, produjeron un cada vez mayor fortalecimiento de los reinos, lo que llevó a configurar un sinfín de aldeas y comunidades municipales mediante los privilegios y fueros mencionados. El concejo abierto y los municipios urbanos fueron el centro de la vida política medieval, que lejos del Estado (la forma política de la modernidad), supusieron un elemento muy relevante en este esparcimiento, bajo el privilegio de las ciudades libres en cortes, que junto con el clero, las órdenes militares y la nobleza, alcanzaron cotas de poder autónomo relevantes.

3. La crisis democrática municipal: el concejo cerrado, regimientos y corregimientos. La unificación del derecho municipal bajo la particularidad hispánica de la pluralidad de reinos. Disgregación y desaparición de la influencia taifa.

A. Tras la primera etapa de creación de comunidades humanas en zonas despobladas, se pasó a partir del siglo XI a la conquista de ciudades que capitulaban. Fue en el siglo XIII cuando se hizo cada vez más notorio el desmoronamiento en varias decenas de reinos taifas, poniéndose fin al califato Omeya de Córdoba. La fragmentación del mundo musulmán vino a concluir prácticamente con un proceso que llevaba siglos, ya que la incorporación de los territorios murcianos a la conquista del bajo Guadalquivir y la apertura del Estrecho (Tarifa, Gibraltar, Algeciras), dejó a Granada como reino vasallo de Fernando III.

B. Todos estos avatares militares y jurídicos forjaron un sistema cada vez más centralizado. La fórmula del concejo cerrado municipal sustituyó al concejo abierto, y las nuevas figuras de creación regia, vinieron a fortalecer todavía más el funcionamiento de realengo. Es el caso famoso del reinado de Alfonso XI, que ya en los siglos finales de la Cristiandad medieval, y mediante la técnica del derecho común, vino a crear leyes y designar regidores perpetuos para nombrar concejales por elección regia en las ciudades que sustituyera al poder aristocrático señorial.

V. EL MUNDO MUNICIPAL DE LA MONARQUÍA HISPÁNICA/CATÓLICA EN LA EDAD MODERNA

1. **Contexto histórico del mundo hispánico en la Edad Moderna y funcionamiento jurídico político de la Monarquía: instituciones.**
2. **La Monarquía católica: características de una organización mundial en un universo político/administrativo cada vez más complejo.**

Sin perder de vista la carrera por el fortalecimiento de la Corona, y destacando en el siglo XV la unión matrimonial entre Fernando e Isabel (sin que ello sea ni mucho menos la nación española actual), se fue ampliando la institución del regimiento en todas aquellas villas y ciudades que no contaban con ella. Los posteriores gobernantes Habsburgo, mediante la facultad de nombrar funcionarios municipales con rango de hidalgo y corregidores, fueron tejiendo un complejo modelo institucional polisindial, que no exento de fricciones (la supresión de fueros en tiempos de Felipe II por ejemplo, o la posterior unión de armas con Felipe IV) convivieron con la particularidad hispánica de la Monarquía compuesta, que bajo la multiplicidad de reinos y contrafueros, mantuvieron en las ciudades un estatus privilegiado con la finalidad de ocupar una posición política preponderante en tiempos del Antiguo Régimen.

3. **La Monarquía hispánica como confederación de repúblicas urbanas en ambos hemisferios: el municipio indiano.**

La fundación de ciudades y municipios en Indias fue la clave para el fructífero funcionamiento durante tres siglos de la civilización hispánica en América. El mundo ultramarino fue un mundo urbano, bajo instituciones locales medievales que se trasplantaron desde la península. Desde su nacimiento hasta su ocaso, los territorios de la Monarquía compuesta se inspiraron en un continuo proceso fundacional de ciudades (a diferencia del marcado carácter colonial de otras potencias posteriores). El fundar una ciudad en forma de república (darle a la cosa pública un entramado jurídico), mediante común fidelidad al rey, propició la expansión de una civilización en ambos hemisferios que abarcó en ultramar desde la Patagonia hasta Canadá.

El cabildo (ayuntamiento), los corregimientos (la voz del rey en las tierras irredentas indianas) o los alcaldes mayores (jueces en el ámbito local) constituyeron el entramado municipal, que desde tiempos del codicilo de Isabel

la Católica o las Leyes de Indias, guardaron la finalidad de salvaguardar los privilegios de los Indios y sus repúblicas.

VI. EL SIGLO XVIII COMO CAMBIO DE ÉPOCA: HACIA LAS FUTURAS REFORMAS BORBÓNICAS Y EL ESTADO/NACIÓN DECIMONÓNICO

La Guerra de Sucesión, como conflicto internacional, marcó el cambio de dinastía en el orbe hispánico. A modo de conclusión, y como punto final para entender la posición del municipio, es importante tener en cuenta que las futuras reformas borbónicas variaron el sentido político de los territorios históricos del Antiguo Régimen, que, bajo el imaginario liberal decimonónico posterior, sustituyeron su posición dentro de la nación y el Estado.

LECCIÓN 2. HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: EL MUNICIPALISMO ESPAÑOL A FINALES DEL ANTIGUO RÉGIMEN Y SU PROYECCIÓN A PARTIR DEL LIBERALISMO (SIGLOS XVIII-XX)

RAQUEL TOVAR PULIDO

*Profesora de Historia del Derecho y de las Instituciones
Universidad de Extremadura*

I. LOS BORBONES Y EL CAMBIO DE PARADIGMA DURANTE EL SIGLO XVIII EN EL RÉGIMEN LOCAL

1. Para estudiar el régimen local español hemos de situar sus antecedentes en el siglo XVIII, en el marco de las reformas que, en 1766, mandó realizar el monarca Carlos III de Borbón, pues en las décadas anteriores de la centuria la presencia de los Borbones en España no produjo cambios significativos en los municipios. La reforma carolina de la Administración Local se recogió en el Auto Acordado del Consejo de Castilla de 5 de mayo de 1766, en el que se fijaba la introducción en los Ayuntamientos de las figuras de diputados y de un síndico personero. La Instrucción del Consejo de 16 de junio de 1766 declaraba la obligatoriedad del auto citado.
2. Nos situamos en un contexto en el que el sistema municipal se caracterizaba por la compra de oficios, lo cual daba lugar al control político del municipio por parte de las oligarquías locales. Para atajar con la situación, las reformas ilustradas incluyeron precisamente la figura del personero y de los diputados mencionados como representantes del pueblo, para tratar de dotar de cierta participación ciudadana a la Administración Local. Según la Instrucción de 26 de junio de 1766 la elección de estas figuras de representación vecinal debía hacerse por los contribuyentes seculares del pueblo, divididos en parroquias y barrios. Se trataba de un sufragio prácticamente universal (Domínguez Ortiz), pues el proletariado urbano y rural también participaba en los repartimientos y cargas fiscales. La reunión en la que se producía la votación era presidida por el corregidor.

II. LA CONFORMACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL DECIMONÓNICO

1. A principios del siglo XIX, la configuración de los municipios era la del Antiguo Régimen, si bien había sufrido un gran deterioro y se caracterizaba por una falta de autonomía (Orduña Rebollo).
2. El municipio en la Constitución de 1812.
 - A. El municipalismo histórico del liberalismo nace de los principios constitucionales recogidos en la Constitución de 1812, promulgada en Cádiz un 19 de marzo del mencionado año. La razón es que fue un texto que rompía con el Antiguo Régimen en la medida en que establecía por primera vez el concepto de ciudadano y el de ciudadanía, dejando atrás el concepto de súbdito, de manera que abría paso a unas nuevas relaciones del pueblo con el poder, pues podría participar en la toma de decisiones políticas y en la elección de sus dirigentes.
 - B. La Constitución de 1812 dedica el Capítulo I del Título VI a los Ayuntamientos y establece su composición. Recoge que el Ayuntamiento se establecería para el gobierno interno de los pueblos y estaría compuesto de alcalde o alcaldes como primer jefe político, regidores y un procurador síndico (art. 309). Su creación era obligatoria para todos los pueblos que no dispusieran de Ayuntamiento, así como para aquellos municipios o comarcas que tuvieran 1.000 almas (habitantes) (art. 310). El número de regidores variaba en función de su vecindario (número de vecinos), de modo que a mayor número de habitantes mayor número de concejales (art. 311). Asimismo, para el nombramiento de sus integrantes se seguía un sistema de elección mediante votación (art. 312). Con ello se trataba de eliminar la compra-venta de oficios públicos, que había sido tan habitual en el Antiguo Régimen y que había dado lugar a una acumulación de oficios públicos por parte de familias nobles y enriquecidas, que transmitían estos cargos de padres a hijos. Las elecciones tendrían lugar en el mes de diciembre de cada año de entre los candidatos con derechos como ciudadanos (art. 313) y tomarían posesión del cargo en el mes de enero (art. 314). De modo que los alcaldes y los síndicos personeros serían nombrados anualmente y la mitad de los regidores, así como los síndicos si hubiera más de uno (art. 315). Para volver a ser reelegido tendrían que pasar 2 años desde la finalización del ejercicio del cargo (art. 316).

En este sentido, es importante destacar que la Constitución de Cádiz establecía sufragio universal masculino y, por tanto, en los municipios ello se establece para sufragio activo y pasivo, de modo que las mujeres no podían votar y tampoco presentarse a cargos políticos en los que poder ser elegidas mediante sufragio. Solo los varones mayores de 25 años podían presentarse a este tipo de cargos y debían llevar cinco años al menos residiendo en el municipio (art. 317).

Cada Ayuntamiento tendría un secretario que sería elegido por este mediante votación y se le dotaría con los fondos del común, es decir, su sueldo sería pagado con el dinero del Ayuntamiento (art. 320).

C. Entre las funciones del Ayuntamiento se encontraba la gestión de: 1) la Policía de salubridad y comodidad; 2) auxiliar al alcalde sobre la garantía de la seguridad de los vecinos y de sus bienes, así como mantener el orden público; 3) la inversión de los caudales municipales, de propios y arbitrios; 4) la recaudación de contribuciones o impuestos y remitirlas a tesorería; 5) mantener las escuelas de primeras letras públicas; 6) conservar hospitales y hospicios del municipio; 7) conservar las vías públicas (calzadas, puentes, caminos, cárceles, montes, etc.); 8) redactar las ordenanzas municipales y presentarlas en Cortes para su aprobación por la Diputación Provincial; 9) promover la industria, la agricultura y el comercio de la localidad (art. 321).

D. Dicha Diputación controlaría la administración de los caudales del municipio con una periodicidad anual, en la recaudación y la inversión (art. 323).

3. El municipalismo en la Constitución de 1837.

A. El Estatuto Real de 1834 cuenta con 50 artículos en los que no dice nada sobre los Ayuntamientos.

B. Por ello, pasamos a analizar la Constitución de 1837, que fue promulgada el 18 de junio de 1837. La referencia a los Ayuntamientos en la Constitución de 1837 es mucho más escueta y general que la de Cádiz, dado el carácter de este texto constitucional, pues cuenta únicamente con 77 artículos, frente a los 384 artículos de la Constitución de 1812. La cuestión sobre los Ayuntamientos se recoge en su Título 11. Se establece, como en la de “la Pepa”, que para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos nombrados por los vecinos a quien la ley

conceda este derecho, pero sin especificar quiénes son ni las funciones (art. 70). De modo que, al no concretar nada, deja cierta libertad y nos remite a la ley municipal de la época. Concretamente la que se aprobaría tres años después es la que se corresponde con la Ley de organización y atribución de los Ayuntamientos por Decreto de la Regencia de 13 de octubre de 1840, que fue modificada mediante el Real Decreto de 30 de diciembre de 1843. Tras este último se renovaron la totalidad de los Ayuntamientos del Reino (Orduña Rebollo).

4. El municipalismo en la Constitución de 1845.

- A. La Constitución de 1845 es reforma de la Constitución de 1837. La extensión de esta Constitución es similar a la anterior, dispone de 80 artículos.
- B. En materia de ayuntamientos recoge en el Título 11 exactamente el mismo número de artículos que la de 1837, los tres siguientes:
 - a. Artículo 72. En cada provincia habrá una Diputación provincial, elegida en la forma que determine la ley y compuesta del número de individuos que ésta señale.
 - b. Artículo 73. Habrá en los pueblos Alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho.
 - c. Artículo 74. La ley determinará la organización y atribuciones de las Diputaciones y de los Ayuntamientos, y la intervención que hayan de tener en ambas Corporaciones los delegados del Gobierno.
- C. Vemos nuevamente, al igual que en la de 1837, que esta Constitución nos remite a las leyes municipales que elaboraba el Estado en función del gobierno de turno, por lo que no se especifican las funciones y organización interna de los ayuntamientos.

5. El municipalismo en la Constitución de 1869.

- A. La Constitución promulgada el 6 de junio de 1869 cuenta con 112 artículos. En el Título VIII, el art. 99 hace referencia a los Ayuntamientos pero de nuevo remite a las leyes sobre municipios. De modo que hemos de localizar la ley municipal que fue elaborada por el mismo Gobierno que creó este texto constitucional, la Ley Municipal de 1870.

B. Ley Municipal de 1870.

- a. La Ley de 1870 consta de seis títulos donde trata de forma detallada la cuestión relativa a la organización de los municipios, de los cuales destacaremos algunos. En el Título I. De los términos municipales y de sus habitantes. Capítulo I. Define el municipio como la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal. Su representación legal corresponde al Ayuntamiento (art. 1). Asimismo, es término municipal el territorio al que se extiende la acción administrativa de un Ayuntamiento. A su vez, son circunstancias precisas en todo término municipal: 1º Que no baje de 1.000 el número de sus habitantes residentes. 2º Que tenga o se le pueda señalar un territorio proporcionado a su población; 3º Que pueda sufragar los gastos municipales obligatorios con los recursos que las leyes autoricen. Subsistirán, sin embargo, los términos municipales que tengan Ayuntamiento, aun cuando no reúnan las circunstancias anteriores (art. 2).

Todo término municipal forma parte de un partido judicial y de una provincia de la nación, y no podrá pertenecer bajo ningún concepto a distintas jurisdicciones de un mismo orden (art. 8º). Para hacer pasar un término municipal de uno a otro partido se oirá a los Ayuntamientos del pueblo y de las cabezas de partido, a la Diputación y al Gobernador y al Ministerio de Gracia y Justicia (art. 9º). La resolución del expediente corresponde al Ministerio de la Gobernación, con audiencia del Consejo de Estado.

- b. En relación al Gobierno y Organización de los Municipios se recogen en el Título II, Capítulo I, De los Ayuntamientos y de las Juntas municipales. En todo término habrá un Ayuntamiento y una Junta municipal (art. 28). El gobierno interior de cada término municipal será encomendado a un Ayuntamiento, compuesto de Concejales, divididos en tres categorías: Alcalde; Tenientes; y Regidores. El Ayuntamiento será elegido por los residentes en el término que tengan derecho electoral según las leyes, y en la forma que las mismas determinen (art. 29). Corresponde a la Junta municipal la aprobación de los presupuestos de gastos y de ingresos, y el establecimiento y creación de arbitrios en el tiempo y forma que esta ley ordena (art. 30).

El Capítulo II del mismo título recoge la organización de los Ayuntamientos y hace referencia a que el censo de población determina el número de Concejales correspondiente a cada Municipio (art. 33).

- c. Analizamos brevemente el Título III, sobre la Administración municipal. Capítulo I, De las atribuciones de los Ayuntamientos. Los Ayuntamientos son corporaciones económico-administrativas y sólo pueden ejercer aquellas funciones que por las leyes les están concedidas. Su tratamiento es el impersonal (art. 66).

Es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos (arts. 39 y 99, párrafo primero de la Constitución), y en particular cuanto tenga relación con los objetos siguientes:

- c.1. El establecimiento y creación de servicios municipales referentes al arreglo y ornato de la vía pública, comodidad e higiene del vecindario, fomento de sus intereses materiales y morales y seguridad de las personas y propiedades. Se especifican, en concreto, las siguientes: 1) Apertura y alineación de calles y plazas y de toda clase de vías de comunicación; 2) Empedrado, alumbrado y alcantarillado; 3) Surtido de aguas; 4) Paseos y arbolados; 5) Establecimientos balnearios, lavaderos, casas de mercado y matadero; 6) Ferias y mercados; 7) Instituciones de beneficencia e instrucción y servicios sanitarios; 8) Edificios municipales, y en general todo género de obras públicas necesarias para el cumplimiento de los servicios; 9) Vigilancia y guardería.
- c.2. Policía urbana y rural, o sea cuanto tenga relación con el buen orden y vigilancia de los servicios municipales establecidos; cuidado de la vía pública en general, y limpieza, higiene y salubridad del pueblo.
- c.3. Administración municipal, que comprende el aprovechamiento, cuidado y conservación de todas las fincas, bienes y derechos pertenecientes al Municipio y establecimientos que de él dependen, y la determinación, repartimiento, recaudación, inversión y cuenta de todos los arbitrios o impuestos necesarios para la realización de los servicios municipales (art. 67).

- c.4. Es obligación de los Ayuntamientos procurar por sí o con los asociados el exacto cumplimiento, con arreglo a los recursos y necesidades del pueblo, de los fines y servicios que están sometidos a su acción y vigilancia (art. 68) y en particular de los siguientes: 1) Conservación y arreglo de la vía pública; 2) Policía urbana y rural; 3) Policía de seguridad; 4) Instrucción primaria; 5) Administración, custodia y conservación de todas las fincas, bienes y derechos del pueblo.

6. El municipalismo en la Constitución de 1876.

A. La Constitución de 1876 contiene 89 artículos. Dedicó el Título X a los Ayuntamientos y Provincias. Establece que los pueblos tendrán alcaldes y ayuntamientos, después de haber sido elegidos por los vecinos (art. 83). Pero para la organización y funcionamiento remite a las leyes de municipios. Este mismo Gobierno creó un año después la Ley Municipal de 1877, que es la que permaneció vigente durante la Restauración y la vamos a analizar brevemente.

B. Ley Municipal de 1877.

La ley municipal de 1877 viene a modificar la Ley de 1870, de escasa vigencia. Compuesta por seis títulos, destacamos el Título II. Del Gobierno y Organización de los Municipios. En algunos aspectos repite el contenido de la ley de 1870, como en el Capítulo I, De los Ayuntamientos y de las Juntas Municipales, y en el Capítulo II. De la Organización de los Ayuntamientos. Pero en realidad supuso un retroceso con respecto a la ley anterior, pues restringió el sistema electoral para que únicamente pudieran elegir sus Ayuntamientos los vecinos del pueblo que demostraran al menos dos años de residencia fija en el término o pagaran alguna cuota por bienes propios de inmuebles, ganadería o cultivos en el municipio, así como de subsidio industrial y comercio con un año antes a la formación de las listas electorales, quienes fuesen funcionarios en activo o jubilados o poseyeran título oficial. De manera que se redujo el censo electoral a 850.000 personas con derecho a voto, todos varones mayores de 25 años, pues el sufragio seguía siendo masculino, lo que suponía el 5% de la población española. No obstante, el sufragio universal se permitía en pueblos menores de 100 vecinos (art. 40). En esta etapa el caciquismo rural dominado por las oligarquías alcanzó un gran desarrollo, es la etapa de la Restauración

borbónica, dado que en los municipios de más de 400 habitantes solo eran elegibles los mayores contribuyentes, de modo que el sufragio era censitario y no universal.

Habrà que esperar más de una década hasta que viera la luz la Ley de Sufragio Universal de 26 de octubre de 1890 para democratizar los municipios, al permitir el sufragio a todos los varones mayores de 25 años, independientemente de las rentas. Este tipo de sufragio anteriormente ya se recogió en la Constitución de 1812 y en la de 1869, si bien con escasa duración.

III. EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN EL SIGLO XX

1. El municipalismo en la Constitución de 1931.

Promulgada el 9 de diciembre de 1931 contiene 125 artículos. No cuenta con ningún título dedicado a los ayuntamientos porque en el texto reciben otra denominación y su contenido se recoge en el Título I. Organización Nacional. Artículos 8-22. El art. 8 recoge que el Estado español estará integrado por municipios mancomunados en provincias, y estas en regiones. Refiere el art. 9 que todos los municipios serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán el Ayuntamiento mediante sufragio universal, los alcaldes serán designados mediante elección directa del pueblo. El sufragio universal, incluirá por primera vez a las mujeres durante la II República para sufragio activo y pasivo, de modo que podían votar y ser elegidas como representantes en órganos políticos. La Ley Electoral republicana de 1935 tuvo una corta vigencia debido a la irrupción de la Guerra Civil en julio de 1936.

2. El municipalismo en el Franquismo (1939-1975).

En el período Franquista, se mantuvo vigente la Ley Electoral republicana de 1935 durante la guerra en las zonas republicanas. No obstante, una Orden del Ministerio del Interior de 4 de noviembre de 1938 encomendó la redacción de un proyecto de ley de Administración Local. Destaca la Ley de Bases de Régimen Local de 1945. Después la nueva Ley de Bases de Régimen Local de 3 de diciembre de 1953 dio lugar al texto refundido de ambas a través del Decreto de 24 de junio de 1955. Estas normas implicaban una mayor intervención del Estado en la esfera local, con nuevos instrumentos fiscalizadores y de control que reducían la autonomía de los municipios.

3. El municipalismo en la Constitución de 1978.

La vigente Constitución tiene 169 artículos. Si atendemos al Título VIII. De la Organización Territorial del Estado. Capítulo Primero. Principios Generales. Arts. 137-139. Se indica en el art. 137 que el Estado está formado territorialmente por municipios, provincias y comunidades autónomas. En el Capítulo Segundo, De la Administración Local (arts. 140-142), se indica en su art. 140 que la Constitución garantiza la autonomía de los municipios y estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Estos últimos serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, mientras que los alcaldes serán elegidos por los concejales o vecinos. De manera que se rompe con la restricción a las libertades ejercidas durante el Franquismo en los municipios. A partir de este contexto de transición política en España se redacta la Ley Municipal de 1985, a la que haremos referencia a continuación.

4. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

A. Si atendemos al Título I. Disposiciones Generales, indica el artículo 1, en su párrafo primero, que los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. Asimismo, el Título II define el Municipio como la Entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines (art. 11). El término municipal es el territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias y todos los residentes constituyen la población del Municipio (art. 12).

B. En lo que respecta a la Organización (Capítulo II): 1) 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. 2) Los Concejales son elegidos mediante sufragio universal y el Alcalde es elegido por los Concejales, o por los vecinos; todo ello en los términos que establezca la legislación electoral general (art. 19). Se recupera, así pues, el sufragio para mujeres y hombres que ya había sido incluido durante la II República.

- C. Por último, sobre las Competencias (capítulo III), el Municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (art. 25).

LECCIÓN 3. LA TIPOLOGÍA DE LAS ENTIDADES LOCALES. EN PARTICULAR, EL MAPA LOCAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

FLOR ARIAS APARICIO

*Profesora de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura*

I. LA TIPOLOGÍA DE LAS ENTIDADES LOCALES

1. Introducción.

- A. Las dos piezas territoriales básicas en el ámbito local son el municipio y la provincia, a las que debe añadirse la isla en el caso de las Comunidades Autónomas de Canarias y de las Islas Baleares (art. 1 LBRL).
- B. La distinción entre entidades locales territoriales que necesariamente han de existir (municipio, provincia e isla) y otros entes locales de existencia eventual o potestativa que “gozan, asimismo, de la condición de entidades locales” (comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios) (art. 3. LBRL).
 - a. Las Administraciones locales de carácter territorial tienen atribuidas potestades administrativas superiores (entre otras, la potestad reglamentaria, la potestad de autoorganización, la potestad tributaria, la potestad financiera, la potestad expropiatoria o la potestad sancionadora) (art. 4.1 LBRL).
 - b. El resto de entidades locales ejercen las potestades que las leyes de las Comunidades Autónomas les atribuyan (art. 4.2 LBRL), excepto las mancomunidades de municipios que “para la prestación de los servicios y ejecución de las obras de su competencia” tienen las potestades que determinen sus Estatutos de creación (art. 4.3 LBRL).
- C. Los dos tipos básicos de entidades locales territoriales (municipios y provincia) presentan, a su vez, distintas modalidades de régimen jurídico, en función de su dimensión poblacional.

D. La competencia de las Comunidades Autónomas para crear potestativamente otras entidades locales: comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios. Los artículos 42 a 44 LBRL.

2. Modalidades de municipios.

A. El régimen ordinario o común establecido por la LBRL.

B. Las tres variedades organizativas municipales en función de su dimensión poblacional.

a. El Concejo Abierto (art. 29 LBRL): municipios de menos de 100 habitantes que tradicionalmente cuentan con este régimen de gobierno y administración o que “por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable” (art. 29.1 LBRL).

b. Los Municipios de Gran Población (art. 121 LBRL): municipios cuya población exceda de 250.000 habitantes, así como los que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de las instituciones autonómicas (aunque no alcancen dicha población), o municipios de población superior a 75.000 habitantes, “que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales” (art. 121.1 LBRL).

c. El régimen singular de los dos mayores municipios de España: Madrid (Ley estatal 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y de régimen especial de Madrid) y Barcelona (Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, y Ley estatal 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el régimen especial del municipio de Barcelona).

3. Modalidades de provincias: los regímenes especiales.

A. Las provincias de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las Diputaciones forales vascas: la disposición adicional 1ª CE y el art. 39 LBRL.

a. Los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- b. No obstante, las disposiciones de la LBRL les serán de aplicación con carácter supletorio.
- B. Las Comunidades Autónomas uniprovinciales (Principado de Asturias, Cantabria, Navarra, La Rioja, Murcia y Madrid).
- a. La desaparición de la Diputación Provincial y de todos sus órganos, que quedan subsumidos en la organización propia de la Comunidad Autónoma: “La supresión del escalón provincial no atenta a la autonomía de las provincias reconocida en el artículo 137 CE” (STC 32/1981, de 28 de julio).
 - b. El art. 40 LBRL: “Las Comunidades Autónomas uniprovinciales y la Foral de Navarra asumen las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones Provinciales”.
- C. Los dos archipiélagos: las Islas Baleares y las Islas Canarias. El art. 41 LBRL.
- a. Los Cabildos Insulares Canarios.
 - b. Los Consejos Insulares de las Islas Baleares.
- 4. Otras entidades locales.**
- A. La Constitución prevé la posibilidad de que se creen agrupaciones de municipios distintos a las provincias: el art. 141.3 CE.
- En concreto, este precepto constitucional dedicado a la provincia dispone: “Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia”.
- B. Junto a los entes locales necesarios, la LBRL prevé otras entidades de configuración potestativa (art. 3.2 LBRL): las comarcas “u otras entidades que agrupen varios municipios”, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.
- C. La atribución general de competencias a las Comunidades Autónomas para crear potestativamente otras entidades locales:
- a. Las comarcas o entidades asimilables están contenidas en el art. 42 LBRL.

- b. Las áreas metropolitanas están previstas en el art. 43 LBRL.
 - c. Las mancomunidades tienen su encaje dentro de la legislación estatal en el art. 44 LBRL.
- D. No todas las entidades locales potestativas tienen las mismas potestades, correspondiendo a las Comunidades Autónomas concretar cuáles de las definidas en el art. 4 LBRL serán de aplicación.
- a. En concreto, en relación con las comarcas y las áreas metropolitanas, el art. 4.2 LBRL precisa que corresponde a las leyes de las Comunidades Autónomas concretar sus potestades.
 - b. Respecto de las mancomunidades, el art. 4.3 LBRL dispone que: “... para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia, las potestades señaladas en el apartado 1 de este artículo que determinen sus Estatutos. En defecto de previsión estatutaria, les corresponderán todas las potestades enumeradas en dicho apartado, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos”.

II. LA TIPOLOGÍA DE ENTIDADES LOCALES (O MAPA LOCAL) EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EXTREMADURA

1. **Introducción.** Las dos piezas territoriales básicas en las que “Extremadura se estructura territorialmente” son el municipio y la provincia, a las que se añaden otras entidades relacionadas en el propio Estatuto (art. 53.1 EAEx), pero que necesitan de una ley específica para su creación.
2. **Las dos piezas territoriales básicas en las que se estructura territorialmente Extremadura.**
 - A. El municipio, gobernado ordinariamente por el Ayuntamiento, se configura como “la entidad territorial básica de Extremadura” (art. 54 EAEx).
 - B. Las provincias, administradas y gobernadas por las correspondientes Diputaciones, son entidades locales que disponen de personalidad jurídica propia, autonomía y capacidad plena para la gestión de sus intereses (art. 56.1 EAEx).

3. Otras entidades estatutariamente previstas.

- A. Las comarcas, a diferencia de los municipios y de las provincias, no son entidades locales de naturaleza necesaria, sino que se reenvía a una futura ley autonómica aprobada por mayoría absoluta su eventual creación, competencias, organización y régimen jurídico (art. 57 EAEx).
- B. El Estatuto prevé que mediante ley autonómica puedan crearse y regularse otras entidades locales, procediendo la propia norma estatutaria a una enumeración de las diferentes modalidades posibles. A saber: las entidades locales menores, las áreas metropolitanas, las mancomunidades, los consorcios y aquellas otras agrupaciones voluntarias o necesarias de municipios que pudieran establecerse (art. 58 EAEx).

LECCIÓN 4. LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL Y SU RÉGIMEN JURÍDICO

ÁNGEL ORGAZ

*Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura*

I. LOS ELEMENTOS DE LA ESTRUCTURA MUNICIPAL

1. Esquema de los elementos básicos de la estructura municipal (art. 11 LBRL).

- A. El territorio o término municipal.
- B. La población municipal: la vecindad.
- C. La organización municipal.

2. El territorio o término municipal.

- A. El término municipal “es el territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias” (art. 12.1 LBRL). Pertenece, en todo caso, a una sola provincia.
- B. La creación o supresión de municipios (art. 13, apartados 1 y 2, LBRL).
- C. Alteraciones o modificaciones del término municipal: el art. 13 LBRL.
 - a. La incorporación de uno o más municipios a otros limítrofes.
 - b. La fusión de dos o más municipios limítrofes.
 - c. La segregación de parte del término de uno o varios municipios.
- D. El Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

3. La población.

- A. La población del municipio está constituida por “(E)l conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal” (art. 15 LBRL).

- B. Los vecinos del municipio son los inscritos en el Padrón municipal.
- a. La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de inscripción en el Padrón: “Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente” (art. 15 LBRL).
 - b. El estatus del vecino. El art. 18.1 LBRL establece:
“Son derechos y deberes de los vecinos:
 - a) Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.
 - b) Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.
 - c) Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.
 - d) Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.
 - e) Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución.
 - f) Pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley.
 - g) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.
 - h) Ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis.
 - i) Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes”.
- C. El Padrón municipal es el “registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo” (art. 16 LBRL).
- a. La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento (art. 17 LBRL).
 - b. Sobre el valor jurídico de la inscripción de los extranjeros en el Padrón municipal: “La inscripción de los extranjeros en el padrón

municipal no constituirá prueba de su residencia legal en España ni les atribuirá ningún derecho que nos les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España” (art. 18.2 LBRL).

- c. La gestión, control y revisión del Padrón municipal: las previsiones del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

4. La organización municipal.

A. La tipología de los órganos municipales.

- a. Los órganos unipersonales: el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y los Concejales.
- b. Los órganos colegiados.
 - b.1. Órganos necesarios: el Pleno del Ayuntamiento y la Junta de Gobierno Local.
 - b.2. Otros órganos colegiados existentes en los municipios: las Comisiones Informativas, la Comisión Especial de Cuentas y la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.

B. El Alcalde, que debe existir en todos los Ayuntamientos [art. 20.1 a) LBRL], es el Presidente de la Corporación: ostenta la máxima representación del municipio [art. 21.1 b) LBRL] y es el jefe del ejecutivo municipal [art. 21.1 a) LBRL].

- a. El Alcalde es elegido por y entre los Concejales en la sesión constitutiva del Ayuntamiento en Pleno, tras las elecciones locales. Procedimiento de elección: el art. 196 LOREG.

Este precepto dispone: “En la misma sesión de constitución de la Corporación se procede a la elección de Alcalde, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- a) Pueden ser candidatos todos los Concejales que encabecen sus correspondientes listas.
- b) Si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los Concejales es proclamado electo.

c) Si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría es proclamado Alcalde el Concejales que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente municipio. En caso de empate se resolverá por sorteo.

En los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes pueden ser candidatos a Alcalde todos los Concejales; si alguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los Concejales es proclamado electo; si ninguno obtuviese dicha mayoría, será proclamado Alcalde el Concejales que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de Concejales”.

b. El Alcalde puede ser destituido mediante moción de censura: art. 197 LOREG.

c. Sus competencias. El art. 21 LBRL relaciona las atribuciones que corresponden al Alcalde.

c.1. El apartado 1 del art. 21 LBRL establece una lista abierta de atribuciones que se completa con “(L)as 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”.

“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 aquéllas estén previstas en el Presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere el 10 por ciento 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 por ciento 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.

ñ) **(Derogada)**

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.

p) **(Derogada)**

- 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”.
- c.2. Corresponde al Alcalde el nombramiento de los Tenientes Alcaldes.
 - c.3. El Alcalde puede delegar el ejercicio de determinadas atribuciones en los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, en los Tenientes de Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones especiales que, para cometidos específicos, pueda realizar en favor de cualesquiera Concejales, aunque no pertenecieran a la Junta de Gobierno Local.
- C. Los Tenientes de Alcalde sustituyen, por el orden de su nombramiento y en los casos de vacante, ausencia o enfermedad, al Alcalde, siendo libremente designados y removidos por éste de entre los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, de entre los Concejales.
- D. El Pleno del Ayuntamiento, integrado por todos los Concejales y presidido por el Alcalde, ejerce las potestades básicas que corresponden al municipio: las potestades normativas (aprobación de las ordenanzas, de los planes generales de ordenación urbana y del reglamento orgánico del Ayuntamiento) y las potestades de control (la moción de censura al Alcalde).
- a. El número de Concejales es variable en función de la población de residentes, ajustándose a una escala que va de 3 Concejales para los municipios de hasta 100 residentes, hasta 25 Concejales para los municipios cuyo número de residentes esté entre 50.001 y 100.000. A partir de esta cifra, para los municipios de población superior se añade un Concejal más por cada 100.000 residentes o fracción (art. 179.1 LOREG).
 - b. La elección de los Concejales se realiza por el sistema de representación proporcional sobre la base de listas cerradas y bloqueadas.
 - c. Corresponden al Pleno municipal en los Ayuntamientos las siguientes atribuciones (art. 22.2 LBRL):

- “a) El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.
 - b) Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales; a la alteración del término municipal; a la creación o supresión de municipios; a la creación de órganos desconcentrados; a la alteración de la capitalidad del municipio y al cambio de nombre de éste o de aquellas entidades y a 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.
 - 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.
 - 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.
 - 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 de acuerdo con la normativa 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”.
- d. Corresponde, igualmente, al Pleno la votación sobre la moción de censura al Alcalde y sobre la cuestión de confianza planteada por el propio Alcalde (art. 197 LOREG).

- e. El Pleno puede delegar el ejercicio de algunas de sus atribuciones en el Alcalde y en la Junta de Gobierno Local.
- E. La Junta de Gobierno Local: se integra por el Alcalde y un número de Concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquel, dando cuenta al Pleno (art. 23.1 LBRL).
- a. 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 del Ayuntamiento [art. 20.1 b) LBRL].
 - b. A la Junta de Gobierno Local le corresponde: 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 (art. 23.2 LBRL).
- F. Las Comisiones Informativas [art. 20.1 c) LBRL]: son “órganos que tienen por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han 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”.
- a. Estas Comisiones deben existir necesariamente en los municipios con más de 5.000 habitantes, “y en los de menos en que así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno”.
 - b. Su composición es pluripartidista: “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”.
- G. Las Comisiones Especiales.
- a. La Comisión Especial de Cuentas: es un órgano cuya existencia es obligatoria en todos los municipios [art. 20.1 e) LBRL] y que tiene por misión informar las cuentas anuales de la corporación local (art. 116 LBRL). Está formada por representantes de todos los grupos que integren el Pleno.

- b. La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones: es un órgano de existencia obligatoria en los municipios de gran población, y en aquellos otros en las que el Pleno así lo acuerde [art. 20.1 d) LBRL]. Esta Comisión está formada por representantes de todos los grupos que integren el Pleno y tiene por función: 1) La defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración municipal (art. 132.1 LBRL); y 2) La supervisión de la actividad de la Administración municipal mediante la elaboración de un informe anual dirigido al Pleno “de las quejas presentadas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales” (art. 132.3 LBRL).

II. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

1. Las competencias municipales, reguladas en el Capítulo III del Título II (relativo a “El Municipio”) LBRL, se clasifican en:

- A. Competencias propias (arts. 7.2 y 25 LBRL);
- B. Competencias delegadas (arts. 7.3 y 27 LBRL);
- C. Competencias “distintas de las propias y de las atribuidas por delegación” (art. 7.4 LBRL).

2. Las competencias propias.

- A. Son competencias propias las que las leyes sectoriales estatales y autonómicas atribuyan a los municipios como de titularidad de los mismos, y “se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad” de los municipios (art. 7.2 LBRL).

- B. El art. 25.2 LBRL 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.
- o) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género”.

3. Las competencias delegadas.

- A. Son competencias delegadas las que ejerce el municipio por delegación del Estado y de las Comunidades Autónomas, con sujeción a las reglas de delegación establecidas en el art. 27 LBRL.
- B. El art. 27 LBRL establece distintos elementos que son necesarios para que sea posible la delegación: 1) La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 27.1); 2) La Administración delegante

controlará el ejercicio de los servicios delegados (art. 27.4); 3) La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado (art. 27.5); y 4) La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación (art. 27.6).

C. El art. 27.3 LBRL prevé que: “Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar”, entre otras, las siguientes competencias:

- a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental.
- b) Protección del medio natural.
- c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.
- d) Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.
- e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.
- f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes.
- g) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28ª de la Constitución Española.
- h) Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.
- i) Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.
- j) Promoción y gestión turística.
- k) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.
- l) Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.
- m) Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.

- n) Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.
- o) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia”.

4. Las competencias “distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”.

- A. Las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación (tradicionalmente conocidas como competencias “impropias”): el art. 7.4 LBRL.
- B. La competencia del municipio para actuar (previos los informes necesarios y vinculantes de la Administración competente por razón de materia en los 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), cuando: 1) No se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal; 2) Se respeten los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; 3) No se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

5. Los servicios municipales obligatorios: el art. 26 LBRL.

- A. Los municipios deben prestar obligatoriamente determinados servicios teniendo en cuenta su población (art. 26.1 LBRL).
 - a. Todos los municipios deben prestar los siguientes servicios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
 - b. Los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además, deben prestar los siguientes servicios: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.
 - c. Los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además, deben prestar los siguientes servicios: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

- d. Los municipios con población superior a 50.000 habitantes deben prestar, además, los servicios de: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.
- B. La coordinación de la prestación de determinados servicios por las Diputaciones provinciales (art. 26.2 LBRL).
- a. En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:
 - a) Recogida y tratamiento de residuos.
 - b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
 - c) Limpieza viaria.
 - d) Acceso a los núcleos de población.
 - e) Pavimentación de vías urbanas.
 - f) Alumbrado público.
 - b. La prestación coordinada de estos servicios se efectuará según las siguientes reglas: 1) La Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida (consorcios, mancomunidades u otras fórmulas). 2) La propuesta formulada debe contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera. 3) La decisión final corresponde al Ministerio de Hacienda.
 - c. El municipio podrá asumir la prestación y la coordinación de estos servicios, si la Diputación lo considera acreditado, “cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente”.
 - d. “Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del

servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios”.

6. El alcance del nuevo sistema competencial municipal establecido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha sido enjuiciado por la STC 41/2016, de 3 de marzo.

III. LAS POTESTADES DE LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES

1. Planteamiento general.

- A. La potestad administrativa como la facultad de actuación reconocida por el ordenamiento jurídico a los órganos de las administraciones públicas.
- B. Las Administraciones locales de carácter territorial tienen atribuidas potestades administrativas superiores (art. 4.1 LBRL).

2. Corresponde a los municipios, “en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias”, las siguientes potestades administrativas:

- 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.

IV. LA LEY DE GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL DE EXTREMADURA

1. Introducción: los títulos competenciales.

- A. La posibilidad de incorporar la regulación del régimen local en los Estatutos de Autonomía. En particular, las previsiones del Estatuto de Autonomía de Extremadura en materia de régimen local.
 - a. A este respecto, el art. 53.2 EAEx, en relación con el régimen jurídico de las entidades locales, dispone que: “En el marco de la legislación básica del Estado, la Comunidad Autónoma regulará el régimen jurídico de las entidades locales de Extremadura, teniendo en consideración las diferentes características de las mismas y su diversa capacidad de gestión competencial”.
 - b. En concreto, el art. 55 EAEx, sobre la autonomía local, establece que: “Sin perjuicio de su plena autonomía política y la suficiencia financiera para la gestión de los asuntos de interés y ámbito local dentro del marco normativo general, una ley de la Asamblea aprobada por mayoría absoluta establecerá las materias y funciones de competencia autonómica susceptibles de ser gestionadas por los municipios y, en su caso, el elenco mínimo de facultades o atribuciones que sobre las mismas han de tener los ayuntamientos y que las leyes y normas sectoriales de la Comunidad Autónoma deberán prever y respetar”.
- B. El desarrollo de la legislación básica sobre régimen local: el apartado 2 del art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, establece un catálogo de materias que el municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, “en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”.
- C. La Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura (LGAMEx), se dicta en “desarrollo de las previsiones constitucionales y del Estatuto de Autonomía, en el marco de la legislación básica y de acuerdo con los principios establecidos en la Carta Europea de Autonomía Local”.

- 2. Su contenido básico. La Ley señala como objeto y fines de la misma (art. 1 LGAMEx):**
- A. La regulación de un sistema de competencias municipales propias (arts. 10 a 17 LGAMEx).
 - B. La regulación del papel institucional del municipio en el sistema político de la Comunidad Autónoma de Extremadura “como un nivel más de gobierno”. A este respecto, el Título IV, rubricado “Sistema institucional y mecanismos de Garantía de la Autonomía local”, regula:
 - a. El Consejo de Política Local (arts. 27 a 32 LGAMEx).
 - b. La Comisión de Garantías de la Autonomía Local (arts. 33 a 41 LGAMEx).
 - C. La regulación de la financiación municipal que parte de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma (Título V, “Financiación municipal”, arts. 42 a 45 LGAMEx).

LECCIÓN 5. LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL Y SU RÉGIMEN JURÍDICO

ÁNGEL ORGAZ VALLE

Profesor de Derecho Administrativo

Universidad de Extremadura

I. ALGUNAS CUESTIONES PREVIAS SOBRE LA PROVINCIA

1. **La garantía constitucional de la provincia:** el contenido del art. 141, apartados 1 y 2, CE.
2. **La definición de la provincia** como “una entidad local determinada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines” (art. 31.1 LBRL).
3. **Los “fines propios y específicos” de la provincia:** “garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social” (art. 31. 2 LBRL). En particular, corresponde a la Provincia:
 - a) “Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal” [art. 31. 2 a) LBRL];
 - y b) “Participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado” [art. 31. 2 b) LBRL].
4. **Sobre el “gobierno” y la “administración autónoma” de la provincia:** “corresponden a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo” (art. 31.3 LBRL).

II. LA ORGANIZACIÓN PROVINCIAL

1. Planteamiento general.

- A. La Constitución Española, a la vez que garantiza la autonomía de la provincia (art. 141.1 CE), exigiendo del Legislador las intervenciones que la materialicen, deja deliberadamente abierto el tipo de legitimidad (directa o indirecta) que exige su carácter representativo (art. 141.2 CE).

B. Dentro de los modelos constitucionalmente posibles, la LOREG, “de acuerdo con una arraigada tradición histórica y en consonancia con una concepción instrumental de la provincia, ha optado por que el Pleno de esta corporación local cuente con legitimidad democrática indirecta: los miembros de la Diputación Provincial son elegidos de entre los concejales municipales en los términos previstos en los arts. 202 a 209 LOREG” (STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 9).

2. Los órganos de gobierno y la administración provincial.

A. La previsión de la LBRL: en todas las Diputaciones existirán “(E)l Presidente, los Vicepresidentes, la Junta de Gobierno y el Pleno” (art. 32.1 LBRL).

B. La tipología de los órganos que integran la Diputación Provincial.

a. Los órganos unipersonales: el Presidente y los Vicepresidentes.

b. Los órganos colegiados: el Pleno de la Diputación y la Junta de Gobierno.

C. El Presidente de la Diputación.

a. El Presidente es elegido por el Pleno de la Diputación Provincial, de entre sus miembros, pudiendo ser candidato cualquiera de los Diputados Provinciales (art. 207 LOREG).

b. Corresponden a este órgano como funciones principales: a) Dirigir el gobierno y la administración de la provincia. b) Representar a la Diputación (art. 34.1 LBRL).

c. Otras atribuciones del Presidente de la Diputación: el art. 34 LBRL.

c.1. Además de la dirección y representación de la Diputación, corresponde en todo caso al Presidente de la Diputación:

“...c) Convocar y presidir las sesiones del Pleno, salvo los supuestos previstos en la presente Ley y en la legislación electoral general, de la Junta de Gobierno y cualquier otro órgano de la Diputación, y decidir los empates con voto de calidad.

d) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras cuya titularidad o ejercicio corresponde a la Diputación Provincial.

e) Asegurar la gestión de los servicios propios de la Comunidad Autónoma cuya gestión ordinaria esté encomendada a la Diputación.

- 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 aquéllas estén previstas en el Presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere el 10 por 100 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 por 100 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 la primera sesión que celebre. Esta atribución se entenderá sin perjuicio de lo previsto en el artículo 99.1 y 3 de esta Ley.
- i) El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Diputación 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 último supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación.
- j) La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materia de la competencia del Presidente.
- k) **(Derogada)**
- l) La aprobación de los proyectos de obras y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el Presupuesto.
- m) **(Derogada)**
- n) Ordenar la publicación y ejecución y hacer cumplir los acuerdos de la Diputación.
- ñ) Las demás que expresamente les atribuyan las leyes.

- o) El ejercicio de aquellas otras atribuciones que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asigne a la Diputación y no estén expresamente atribuidas a otros órganos”.
 - c.2. El Presidente puede delegar el ejercicio de sus atribuciones, salvo las siguientes: 1) Convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno; 2) Decidir los empates con el voto de calidad; 3) Concertar operaciones de crédito; 4) La jefatura superior de todo el personal; 5) La separación del servicio de funcionarios y el despido del personal laboral; 6) Dirigir el gobierno y la administración de la provincia; 7) El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Diputación en las materias de su competencia; y, 8) La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materia de su competencia.
 - d. El Presidente, por último, designa a los Vicepresidentes.
- D. El Pleno de la Diputación, máximo órgano de gobierno de la Provincia, está constituido por el Presidente y por los Diputados Provinciales.
- a. Su composición: los arts. 204 a 206 LOREG.
 - a.1. El Pleno de la Diputación está integrado por un número de Diputados Provinciales proporcional al número de residentes en la provincia, número que oscila entre 25 (para las provincias de hasta 500.000 residentes) y 51 (para las de más de 3.500.000 residentes) (art. 204.1 LOREG).
 - a.2. La elección de los Diputados Provinciales es indirecta, por y entre los concejales de los Ayuntamientos de la provincia respectiva (arts. 204.2, 205 y 206 LOREG).
 - b. Sus competencias. Corresponden al Pleno las competencias siguientes (art. 33.2 LBRL):
 - “a) La organización de la Diputación.
 - b) La aprobación de las ordenanzas.
 - c) La aprobación y modificación de los Presupuestos, la disposición de gastos dentro de los límites de su competencia y la aprobación provisional de las cuentas; todo ello de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

- d) La aprobación de los planes de carácter provincial.
 - e) El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.
 - f) La aprobación de la plantilla de personal, 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.
 - g) La alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público.
 - h) El planteamiento de conflictos de competencias a otras Entidades locales y demás Administraciones públicas.
 - i) El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Corporación en materias de competencia plenaria.
 - j) La declaración de lesividad de los actos de la Diputación.
 - k) La concertación de las operaciones de crédito cuya cuantía acumulada en el ejercicio económico exceda del 10 por 100 de los recursos ordinarios, salvo las de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento supere el 15 por 100 de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
 - l) **(Derogada)**
 - m) La aprobación de los proyectos de obra y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y cuando aún no estén previstos en los Presupuestos.
 - n) **(Derogada)**
 - ñ) Aquellas atribuciones que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial.
 - o) Las demás que expresamente la atribuyan las leyes”.
- c. Corresponde, igualmente, al Pleno la votación sobre la moción de censura al Presidente de la Diputación Provincial y sobre la cuestión de confianza planteada por el propio Presidente, de acuerdo con el procedimiento previsto en la legislación electoral general.
 - d. El Pleno puede delegar el ejercicio de algunas de sus atribuciones en el Presidente de la Diputación y en la Junta de Gobierno.

E. La Junta de Gobierno.

- a. Su composición: se integra por el Presidente de la Diputación y un número de Diputados no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por el propio Presidente, dando cuenta al Pleno (art. 35 LBRL).
- b. Sus competencias: 1) La asistencia al Presidente de la Diputación en el ejercicio de sus atribuciones; 2) Las atribuciones que el Presidente le delegue o le atribuyan las leyes.

III. LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES

1. El Capítulo II del Título II (relativo a “La Provincia”) LBRL ordena las competencias provinciales (“de la Diputación o entidad equivalente”), que se clasifican en:

- A. Competencias propias (arts. 7.2 y 36 LBRL),
- B. Competencias delegadas (arts. 7.3 y 37 LBRL), y
- C. “Competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación” (tradicionalmente conocidas como “impropias”) (art. 7.4 LBRL).

2. Las competencias propias.

- A. Las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública (art. 36.1 LBRL).
- B. En todo caso, las enumeradas en el listado del apartado 1 del art. 36 LBRL.
- C. La coordinación en la prestación de servicios en municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- D. Son competencias propias de las Diputaciones (art. 36.1 LBRL):
 - “a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.
 - b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.
 - d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.
 - e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.
 - f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
 - g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
 - h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.
 - i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes”.
- E. En concreto, en relación con las competencias de coordinación de los servicios municipales, la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de los municipios y la prestación de servicios de carácter municipal, “La Diputación o entidad equivalente” (art. 36.2):
- “a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos y entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios, podrá financiarse con medios propios de la Diputación o entidad equivalente, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos,

la Comunidad Autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley.

Cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supra-municipal para reducir sus costes efectivos.

El Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo y tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios.

b) Asegura el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal.

Con esta finalidad, las Diputaciones o entidades equivalentes podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales, que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos.

c) Garantiza el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos y les presta apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas.

d) Da soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden”.

3. Las competencias delegadas.

- A. Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden delegar competencias en las Diputaciones provinciales. En ambos supuestos el ejercicio por las Diputaciones provinciales de las facultades delegadas se acomodará a lo dispuesto en el art. 27 LBRL.
- B. Las Comunidades Autónomas pueden encomendarles, además, la gestión ordinaria de servicios propios.
- C. La delegación por el Estado precisará consulta e informe previo de la Comunidad Autónoma y sólo podrá referirse a competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los servicios.

4. Las competencias “impropias”.

- A. “Las Diputaciones provinciales podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las delegadas cuando concurren todos y cada uno de los requisitos materiales y procedimentales previstos en el artículo 7.4 LBRL”.
- B. Los requisitos para ejercer competencias “impropias” son:
- a. Requisitos materiales para su eventual existencia: (1) “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 (2) “no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”.
 - b. Requisitos procedimentales: (1) será necesario y vinculante el informe previo “de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades”; y (2) será necesario y vinculante el informe previo “de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias”.
 - c. Las competencias impropias que ya se vinieran ejerciendo en el momento de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, deben ser objeto de evaluación “en los términos que señala este artículo [art. 7.4]”.

LECCIÓN 6. MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS Y ENTIDADES LOCALES MENORES DE EXTREMADURA

ANA MARÍA NIETO GUERRERO

*Profesora de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura*

I. LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS

1. **Regulación estatal básica por la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local y reformas parciales posteriores.**
 - A. Entidad Local que surge del derecho de asociación municipal para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Los Municipios pueden pertenecer a distintas Comunidades Autónomas si lo permiten sus correspondientes normas.
 - B. Tiene personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus propios Estatutos.
 - C. Sus potestades administrativas serán las previstas en los correspondientes Estatutos o, en ausencia de previsión estatutaria, las previstas en el art. 4.1 LBRL.
 - D. Al contenido y procedimiento de aprobación de los Estatutos, además de a los procedimientos de modificación y supresión de Mancomunidades se refiere el art. 44 LBRL, pero con remisión a la correspondiente legislación autonómica de desarrollo.
 - E. En esta materia, los acuerdos locales requieren el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones.
 - F. En relación con los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes y como fórmula de gestión compartida, pueden tener un papel especial en la prestación de los servicios previstos en el art. 26.2 LBRL.

- 2. Regulación autonómica extremeña por la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores, y reformas posteriores (LMELM).**
- A. La Ley pretende fomentar la cooperación interadministrativa que la Mancomunidad supone.
 - B. Distingue entre Mancomunidades tradicionales e integrales. Desde 2008, las segundas se priorizan.
 - C. Las Mancomunidades integrales se configuran como un instrumento con vocación de permanencia, a través del cual Municipios y Entidades Locales Menores colindantes en lo territorial y que comparten una realidad económica, social y cultural, o una tradición propia común, puedan estructurar en conjunto la prestación de sus servicios, de una parte, y las políticas de desarrollo y promoción de sus poblaciones, compatibilizándolas con las singularidades y especificidades de los diferentes territorios de nuestra Comunidad Autónoma.
 - D. Permite ejercer el derecho de asociación tanto a los Municipios como a las Entidades Locales Menores, pero deben pertenecer a la Comunidad Autónoma de Extremadura.
 - E. Son Entidades Locales voluntarias, de carácter no territorial, que tienen personalidad y capacidad jurídica propia (art. 4 LMELM), aunque de carácter derivado o instrumental.
 - F. A los dos tipos de Mancomunidades se les reconoce, en el art. 5.1 LMELM, el ejercicio de todas las potestades típicas de las Administraciones Públicas territoriales previstas, conjuntamente, en el art. 4.1 LBRL; incluso una polémica potestad expropiatoria, con autorización previa por la Junta de Extremadura [art. 5.1 d) LMELM].
 - G. Limita las potestades financieras y tributarias, al establecimiento y ordenación de tasas por prestación de servicios o realización de actividades, imposición de contribuciones especiales y fijación de tarifas y precios públicos (art. 5.4 LMELM).
 - H. Con carácter general, su duración y vigencia será indefinida (art. 6 LMELM).
 - I. Los arts. 8 a 18 LMELM regulan los trámites de creación y constitución, aprobación de sus Estatutos y su contenido mínimo.

- J. Los arts. 19 a 24 LMELM regulan los requisitos, trámites y efectos de la calificación o descalificación de las “mancomunidades integrales”. Estos requisitos han sido concretados, a nivel reglamentario, en los dos Decretos de 2021, a los que se alude a continuación.
 - K. A los órganos de gobierno y al régimen de funcionamiento de los órganos colegiados se refieren los arts. 25 a 38 LMELM.
 - L. Los aspectos fundamentales del personal a su servicio (arts. 39 a 44 LMELM).
 - M. Lo relativo a sus recursos económicos (arts. 45 a 53 LMELM).
 - N. La incorporación y separación de Entidades Locales (arts. 54 a 58 LMELM).
 - O. A las posibles relaciones interadministrativas entre Mancomunidades y resto de Administraciones, a través, especialmente, de convenios de cooperación se refieren los arts. 59 a 64 LMELM.
 - P. La modificación de Estatutos (arts. 65 a 66 LMELM).
 - Q. El procedimiento de disolución (arts. 67 a 69 LMELM).
- 3. Otras normas extremeñas de especial interés en materia de Mancomunidades.**
- A. La Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal.
 - B. El Decreto 10/2021, de 17 de marzo, por el que se establecen determinados requisitos mínimos para la calificación como integral de una mancomunidad de municipios.
 - C. El Decreto del Presidente 39/2021, de 16 de julio, por el que se regulan las bases para la distribución del fondo de cooperación para las mancomunidades integrales de municipios de Extremadura.

II. LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

- 1. Regulación estatal básica por la LBRL y reformas parciales posteriores. Especial referencia a la reforma *ex* Ley 27/2013, de 27 de diciembre.**
 - A. La regulación de la LBRL en su versión originaria de 1985: art. 45.

- a. Las considera Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas.
 - b. Reconoce su constitución para la administración descentralizada de núcleos de población separados, con diversas denominaciones. Luego se les reconoce personalidad jurídica propia.
 - c. Sus acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deben ratificarse por el Ayuntamiento.
 - d. Su constitución y régimen orgánico debe respetar unas reglas previstas en el precepto básico estatal.
- B. La regulación de la LBRL en su versión reformada de 2013: art. 24 bis.
- a. Las sigue considerando “impropiamente” Entes de ámbito territorial inferior al Municipio, en tanto que carecerán de personalidad jurídica y pasan a ser un tipo de órgano desconcentrado. Luego hay una contradicción terminológica al considerarlos como Entes, lo que conlleva personalidad jurídica y, al mismo tiempo, Órganos, sin ella.
 - b. Sólo podrán crearse si resultan una opción más eficiente, en virtud de lo previsto en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
 - c. No obstante, las Entidades de este tipo preexistentes (en Extremadura, 22: 7, en la Provincia de Cáceres y 15, en la de Badajoz) y las que iniciaran su proceso de constitución antes del 1 de enero de 2013, siguen teniendo las características y naturaleza originaria.
- 2. Regulación autonómica extremeña por Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores, y reformas posteriores.**
- A. Son Entidades Locales con personalidad jurídica plena para el ejercicio de sus competencias, pero sólo las creadas o que hubieran iniciado su proceso de creación con anterioridad al 1 de enero de 2013. Al respecto, véase la Disposición Transitoria 5ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de reforma de la LBRL. En Extremadura las 22 Entidades Locales Menores existentes se crearon antes de la fecha indicada.
 - B. Sus potestades administrativas se recogen en el art. 71 LMELM.
 - C. Sus competencias se regulan en el art. 72 LMELM.

- D. El art. 73 LMELM regula los supuestos de creación de nuevas Entidades Locales Menores remitiéndose al art. 74 LMELM, que regula los requisitos para ello. En tanto que se refiere a la “gestión descentralizada” de sus intereses, cabe adelantar la inconstitucionalidad del precepto, en virtud de la Disposición Transitoria 5ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de reforma de la LBRL y la Sentencia del Tribunal Constitucional 19/2017, de 02 de febrero.
- E. Su procedimiento de creación se regula en los arts. 75 y 76 LMELM, correspondiendo su iniciativa de constitución, indistintamente, a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente y su resolución a la Junta de Extremadura, por Decreto.
- F. Al ámbito territorial para el ejercicio de sus competencias y a los bienes integrantes de su patrimonio se refiere el art. 77 LMELM.
- G. A sus órganos de gobierno y administración y funcionamiento de la Junta Vecinal, como órgano colegiado, se refieren los arts. 79 a 83 LMELM.
- H. Los conflictos de competencias entre Entidades Locales pertenecientes a un mismo Municipio o entre la Entidad Local y el Municipio matriz se regulan en el art. 84 LMELM.
- I. El Régimen electoral para la elección de los miembros de la Junta Vecinal, Comisión Gestora para Entidades Locales menores de nueva creación, elección del Alcalde pedáneo, moción de censura, cuestión de confianza y sustitución de Alcalde pedáneo se contiene en los arts. 85 a 94 LMELM.
- J. A sus recursos, participación en los ingresos municipales, financiación de competencias delegadas, garantía de la suficiencia de sus recursos, potestad de control de destino por el municipio matriz, compensación de deudas y presupuesto, se refieren los arts. 95 a 101 LMELM.
- K. A su personal se refieren los arts. 102 a 107 LMELM.
- L. A su supresión y modificación se refieren los arts. 108 a 112 LMELM.

LECCIÓN 7. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS LOCALES Y LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

JOSÉ MARÍA VIVAS CAMPOS

*Secretario General de la Subdelegación del Gobierno de Cáceres
Ministerio de Política Territorial*

I. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. Normativa de aplicación.

A. Disposiciones generales.

- a. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- b. Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- c. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- d. Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

B. Procedimiento administrativo de las Entidades Locales.

- a. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- b. Legislación sobre procedimiento administrativo de las Entidades Locales que dicten las Comunidades Autónomas respectivas.
- c. En defecto de lo anterior y de acuerdo con el artículo 149.3 de la Constitución Española, rige la legislación estatal sobre procedimiento

administrativo de las Entidades Locales que no tenga carácter básico o común.

- d. Reglamentos sobre procedimiento administrativo que aprueben las Entidades Locales, en atención a la organización peculiar que hayan adoptado.

C. Entidades Locales Menores en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

- a. Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura.

2. Régimen jurídico.

A. El régimen jurídico aplicable a las Entidades Locales encuentra su fundamento en la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

B. Ejecutividad de los actos y acuerdos locales, y su suspensión.

- a. Los actos y acuerdos de las Entidades Locales sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, salvo en aquellos casos en que una disposición legal establezca lo contrario o cuando se suspenda su eficacia de acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Asimismo, la eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o acuerdo, o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.

- b. La ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurrido un mes desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para decidir.

- c. Al dictar el acuerdo de suspensión podrán adoptarse las medidas cautelares que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado.
 - d. Cuando de la suspensión puedan derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, aquélla sólo producirá efectos previa prestación de caución o garantía suficiente para responder de ellos, en los términos establecidos reglamentariamente.
- C. Reclamaciones y recursos administrativos contra los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales.
- a. En vía administrativa.
 - a.1. Podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en la mencionada Ley 39/2015, de 1 de octubre, contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.
 - a.2. Ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes órganos y autoridades:
 - a.2.1. Las del Pleno, los Alcaldes, Presidentes y Comisiones de Gobierno, salvo los casos excepcionales en que una ley sectorial requiera la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, o cuando proceda recurso ante éstas conforme con la Ley 7/1985, de 2 abril.
 - a.2.2. Las de las autoridades y órganos inferiores en los casos que resuelvan por delegación del Alcalde, del Presidente o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa.
 - a.2.3. Y la de cualquier otra autoridad u órgano cuando así lo establezca una disposición legal.

- b. En vía judicial. Contra los actos y acuerdos de las Entidades Locales que pongan fin a la vía administrativa, los interesados podrán ejercer las acciones pertinentes ante la jurisdicción competente.
- D. Impugnación jurisdiccional de los actos y acuerdos de las Entidades Locales por la Administración del Estado o por las Comunidades Autónomas.
- a. Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo, podrán impugnar los actos y acuerdos de las Entidades Locales que incurran en infracción del Ordenamiento Jurídico los miembros de las Corporaciones Locales que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos.
 - b. En este punto podemos distinguir entre dos supuestos:
 - b.1. Los actos o acuerdos de las Entidades Locales que menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas Entidades, podrán ser impugnados por la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas.

En este sentido, hemos de diferenciar entre los casos en que se produzca requerimiento y aquéllos en los que no exista requerimiento:

 - b.1.1. Podrá requerirla invocando expresamente el artículo 65 de la citada Ley 7/1985, de 2 abril, para que anule dicho acuerdo o acto en el plazo máximo de un mes.
 - b.1.2. 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 este caso, la suspensión de la ejecución del acto recurrido se determinará en la referida Ley.
 - b.2. Si una Entidad Local adoptara actos o acuerdos que atenten gravemente al interés general de España, el Delegado del Gobierno, previo requerimiento para su anulación al Presidente de la Corporación efectuado dentro de los diez días siguientes al

de la recepción de aquéllos, podrá suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes para la protección de dicho interés.

- E. Revisión de los actos en vía administrativa. Sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en la Ley de Bases del Régimen Local, los Órganos de las Entidades Locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos, en los términos y con el alcance que se establece en la mencionada Ley 39/2015, de 1 de octubre.
- F. Ejercicio de acciones.
- a. Las Entidades Locales territoriales están legitimadas para la impugnación de las disposiciones y actos de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía, tal y como ésta resulta garantizada por la Constitución y por la Ley de Bases del Régimen Local.
 - b. Del mismo modo, las Entidades Locales territoriales estarán legitimadas para promover, en los términos del artículo 119 de la mencionada Ley de Bases del Régimen Local, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas cuando se estime que son éstas las que lesionan la autonomía constitucionalmente garantizada.
- G. Conflictos de atribuciones y competencias (art. 50 LBRL). Los conflictos de atribuciones que surjan entre Órganos y Entidades dependientes de una misma Entidad Local se resolverán:
- a. Por el Pleno, cuando se trate de conflictos que afecten a Órganos colegiados, miembros de éstos o Entidades Locales de ámbito territorial inferior al municipio.
 - b. Por el Alcalde o Presidente de la Corporación en el resto de los supuestos.

II. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

1. Principio de lealtad institucional (art. 55 LBRL).

- A. Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.

- B. Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones.
 - C. Valorar el impacto que sus actuaciones, en materia presupuestaria y financiera, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.
 - D. Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.
 - E. Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.
2. **Deber de remisión de copia de los actos y acuerdos (art. 56 LBRL).**

Las entidades locales tienen el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los plazos y forma que reglamentariamente se determinen, copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas. Los Presidentes y, de forma inmediata, los Secretarios de las Corporaciones serán responsables del cumplimiento de este deber.

3. **La cooperación económica, técnica y administrativa (art. 57 LBRL).**

La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban.

4. **Órganos de colaboración (art. 58 LBRL).**

- A. Las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial.
- B. En todo caso, las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las

restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados.

- C. La participación de los municipios en la formación de los planes generales de obras públicas que les afecten se realizará en todo caso de conformidad con lo que disponga la correspondiente legislación sectorial.

5. Facultades de coordinación (art. 59 LBRL).

- A. El Gobierno de la Nación, o el Consejo de Gobierno autonómico, tienen la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias.
- B. En todo caso, la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas.

6. Incumplimiento de obligaciones legales (art. 60 LBRL).

Cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local.

7. Disolución de los órganos de las corporaciones locales (art. 61 LBRL).

El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante real decreto, a la disolución de los órganos de las corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

8. Técnicas de participación o de integración entre Administraciones (art. 62 LBRL).

En aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las Leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final.

III. CONTROL DE LA LEGALIDAD POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

1. Antecedentes.

- A. Por mandato de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno asumen la tarea de controlar la legalidad de los actos y acuerdos de las corporaciones locales.
- B. Aunque esta función puede abarcar materias muy variadas, consiste en analizar pormenorizadamente las numerosas actas, resoluciones, decretos y otros actos emanados de los Plenos y de las Juntas de Gobierno de las corporaciones locales, para verificar que se acomodan y respetan la normativa estatal.
- C. A modo de resumen, la tramitación que se realiza en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno es la siguiente: con amparo en lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 56 LBRL, las entidades locales deben remitir copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas.
- D. Esta remisión debe hacerse a través de un aplicación informática existente, si bien no todos los ayuntamientos la utilizan por lo que parte de la documentación es recibida en papel a través de correo postal o a través de correo electrónico.
- E. Cuando dicha documentación no se recibe en plazo o se deriva de ella algún acto o acuerdo de dudosa legalidad, se requiere a la entidad local para que cumpla con su obligación de remisión o, en su caso, exhiba

los expedientes y emita las certificaciones que permitan comprobar la correcta aplicación de la legislación estatal. En muchos casos este requerimiento (art. 65 LBRL) surte el efecto deseado, y la entidad local subsana el defecto o anula el acto finalizando así la gestión.

- F. En otras ocasiones, si persisten dudas sobre la adecuación a la legislación estatal, el expediente se eleva al Delegado del Gobierno, autoridad competente para solicitar a la Abogacía del Estado la impugnación de los actos ante los tribunales de lo contencioso-administrativo.
- G. Los trámites descritos son asumidos por las Secretarías Generales de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, generalmente a través de unas unidades administrativas denominadas de “Relaciones con Administraciones Territoriales”.
- H. La aplicación se denomina “Gestión de Documentación de EE.LL.”.
- I. En algunas provincias se lleva desde el Servicio Jurídico o desde unidades polivalentes que asumen varias esferas competenciales (p. ej.: unidades de prevención de riesgos laborales y de relaciones con administraciones territoriales).

2. **Ámbito material sobre el que se realizan las actuaciones de seguimiento y control.**

- A. Seguimiento del presupuesto de entidades locales.

Se comprueban los presupuestos municipales y si se detecta un incremento en capítulo 1 superior al establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, se remite un requerimiento al interventor municipal para que certifique que dicho incremento es conforme a la legalidad. Si no contestan, se le vuelve a requerir y si no hay respuesta o existen dudas sobre la adecuación a Derecho, se eleva para su remisión a la Abogacía del Estado.

- B. Relaciones de puestos de trabajo.

Cuando se detectan variaciones en las RPT's con incremento de coste en capítulo 1, se solicita al Interventor que certifique que la creación/modificación de puestos se ha realizado previa amortización de otros, o que, en su caso, ello no comporta la superación de los umbrales de incremento salarial fijados en la Ley de Presupuestos Generales del Es-

tado. En caso de superarlo, se solicitaría al municipio que informe sobre si existe alguna situación singular y/o excepcional que lo justifique.

C. Régimen horario de los funcionarios.

A petición de la Secretaría de Estado de Función Pública, desde 2012 se vinieron solicitando a los ayuntamientos los acuerdos sobre jornada y horarios de su personal para verificar el cumplimiento de la jornada semanal de 37,5 horas. En la actualidad se plantean muchas dudas sobre si debe continuar realizándose este control y en qué términos debe plantearse.

D. Compatibilidades.

Algunas unidades actúan al detectar posibles casos de fraude de ley (p. ej.: se reduce el complemento específico de un puesto cuyo titular solicita a continuación la compatibilidad al amparo de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas). Posteriormente se detecta que se incrementa la productividad asignada a ese empleado (para compensar la disminución del complemento específico que permite acceder al régimen de compatibilidades).

E. Contratación de profesionales liberales (principalmente arquitectos e ingenieros).

Por aquellos ayuntamientos de pequeños municipios que no tienen en plantilla dichas titulaciones: mientras que algunos ayuntamientos se sirven del personal de las Diputaciones Provinciales, en otros municipios se contrata directamente y sin licitación a profesionales liberales (en ocasiones incluso estos llegan a emitir informes o certificaciones que solo pueden realizar personal funcionario).

F. Contratación de personal para prestar servicios municipales.

En materias que no son propiamente competencia de los municipios: competencias impropias, que es remunerado por medio de subvenciones concedidas por las Diputaciones, las Comunidades Autónomas, el Servicio Estatal Público de Empleo, la Cruz Roja u otros organismos y entidades públicas o privadas. Dado que estas contrataciones suponen incrementos de plantilla, se pide a los ayuntamientos que justifiquen la concesión de la subvención y su aplicación al fin idóneo para el que fueron concedidas.

G. Reparos formulados por los interventores municipales (y/o Secretarios-Interventores).

Siendo muy frecuente la contratación directa en el ámbito municipal, en muchas ocasiones los interventores formulan reparos sobre los expedientes de contratación por diversos motivos. Dado que los alcaldes tienen competencia para levantar los reparos, no es infrecuente que se detecten actos viciados que sin embargo surten efectos. Se estima que en esta materia puede haber un nicho de actuaciones de control muy eficaces.

H. Nombramientos de funcionarios interinos y personal laboral.

Cuando se detecta un acuerdo municipal en esta línea, se recaba la certificación del alcalde sobre la existencia de necesidades urgentes e inaplazables que justifican acudir a este tipo de provisión de puestos de trabajo.

I. Sueldos de alcaldes y concejales.

- a. Anualmente, desde la Dirección General de Función Pública, se solicita la colaboración de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno para recabar los datos relativos a las retribuciones de los cargos electos y de los puestos de empleados y empleadas públicas de las administraciones de las entidades que integran la Administración Local. Esta petición se realiza para comprobar que dichas entidades cumplen los requisitos de estabilidad presupuestaria. El papel de las unidades territoriales es servir de correa de transmisión para que las entidades locales incorporen sus datos al sistema ISPA 2020 (Sistema de Información Salarial de Puestos de la Administración).
- b. Más allá de los datos ISPA, como consecuencia del habitual trabajo de seguimiento de las actas y acuerdos de las entidades locales, las Delegaciones y Subdelegaciones comprueban también posibles incrementos en los sueldos de los cargos electos verificando que no se supera los umbrales establecidos en la LPGE ni las franjas salariales previstas en función del número de habitantes de cada corporación local (según dispone el art. 75.bis LBRL). La comprobación puede extenderse a otras limitaciones, como verificar si el número de concejales con dedicación exclusiva se encuentra dentro de los umbrales previstos por la citada Ley.

J. Productividades.

Verificación del régimen de productividades, para detectar incrementos superiores a los permitidos en la LPGE.

K. Comprobación de los expedientes en los que se haya omitido la fiscalización.

En esta materia hay dudas sobre si las comprobaciones deben entrar en el fondo de los acuerdos de las entidades locales en los que, por diversos motivos, se ha omitido el trámite de fiscalización, o si el control debe ceñirse solo a comprobar la existencia de la fiscalización.

L. Policías sin uniformes.

En el caso de los municipios con más habitantes, es frecuente que uno o varios agentes de la policía municipal sean asignados al servicio de escolta del alcalde, o se adscriban a otros servicios especiales como el control de absentismo o tareas relacionadas con la protección en materia de violencia de género. Es necesario que estos servicios se presten de modo discreto, por lo que los agentes no deben ir uniformados, siendo para ello preceptivo recabar la autorización de la Delegación o Subdelegación del Gobierno, previo informe de la Comandancia de la Guardia Civil.

M. Instalación de cámaras de seguridad.

Igualmente, es precisa autorización de la Delegación o Subdelegación del Gobierno para la instalación de cámaras de seguridad en espacios públicos (cámaras no dedicadas al control de tráfico, que tienen un régimen distinto y son autorizadas por los alcaldes). En estos casos, se debe recabar preceptivamente el informe de una comisión especial (de la que forma parte el Presidente del Tribunal Superior de Justicia correspondiente). En algunas provincias esta tarea es realizada por otras unidades administrativas diferentes a la sección de Relaciones con las Administraciones Territoriales (por lo general, la tarea se realiza por las unidades de Autorizaciones).

N. Carreras profesionales.

Algunas entidades locales han desarrollado sistemas de carrera profesional para sus empleados públicos. Cuando, como consecuencia de estos

acuerdos, se incrementan las retribuciones por encima de las limitaciones contenidas en la LPGE, algunas Delegaciones o Subdelegaciones presentan el correspondiente recurso contencioso-administrativo para reconducir los casos. Sin embargo, ante idénticos supuestos otras unidades territoriales no demandan, consolidándose los incrementos retributivos con la consiguiente diferencia de trato que ello comporta.

- Ñ. Relación de otras materias que están siendo objeto de seguimiento y control por parte de las unidades gestoras.
- a. Revisión de Boletines Oficiales para localizar actos susceptibles de control que no hubieran sido comunicados a las Delegaciones y Subdelegaciones; Ordenanzas de todo tipo (convivencia ciudadana, fiscales, de policía, servicios, contratación, urbanísticas y de construcción, etc.).
 - b. OEP, convocatorias, pruebas de acceso, tasa de reposición de efectivos, concursos, supresión pagas extraordinarias, procesos de estabilización de empleo temporal, funcionarización de laborales, modificación o creación de RPT, clasificación de plantillas, acción social, convenios colectivos de personal laboral, comprobación de que se remiten los datos de salarios y puestos de trabajo a través del sistema ISPA, gratificaciones por jubilación o antigüedad, cumplimiento de la Ley de Incompatibilidades; agrupación/desagrupación voluntaria Secretaría-Intervención.
 - c. Licencias y autorizaciones de todo tipo.
 - d. Seguimiento de juntas locales de seguridad.
 - e. Tramitación de solicitudes de apoyo por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a la policía local.
 - f. Regulación de establecimientos destinados a clubes y asociaciones de consumo de cannabis.
 - g. Convenios de Asociación y expedientes de concertación interadministrativa.
 - h. Cumplimiento estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: Cumplimiento normativa marco estatal, establecimiento de tributos; Control del porcentaje de impuestos cedidos; investigaciones de bie-

nes; expropiaciones forzosas; Contratos de servicios cuyo objeto sea el apoyo técnico o asistencia en la recaudación e inspección de tributos y otros ingresos de derecho público; Planes económico-financieros; responsabilidad patrimonial; impuestos y tasas; Autorizaciones, concesiones, cesiones, mutaciones, afectaciones, desafectaciones, compra, enajenación, arrendamientos y demás actuaciones, de bienes públicos demaniales y patrimoniales; Contratación administrativa: control de los principios de publicidad, igualdad y concurrencia.

LECCIÓN 8. LAS ESPECIALIDADES DEL RÉGIMEN ELECTORAL EN EL ÁMBITO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES. EL PAPEL DE LA COLABORACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS

FRANCISCO JAVIER CIRIERO SOLETO

Letrado de la Asamblea de Extremadura

I. LAS ESPECIALIDADES DEL RÉGIMEN ELECTORAL EN EL ÁMBITO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

1. Normas generales de aplicación a las elecciones locales.

A. La Ley Orgánica 5/ 1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), es de aplicación:

- a. A las elecciones de Diputados y Senadores a Cortes Generales, sin perjuicio de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía para la designación de los Senadores previstos en el artículo 69.5 de la Constitución.
- b. A las elecciones de los miembros de las Corporaciones Locales.
- c. A las elecciones de los Diputados del Parlamento Europeo.

B. En esta Ley Orgánica hay unas reglas que son aplicables a todas las elecciones que comprenden los artículos 2 al 153.

2. Derecho de sufragio activo.

A. En las elecciones a las Cortes Generales y en las elecciones autonómicas no pueden votar ni ser elegidos los ciudadanos extranjeros, sin embargo, en las elecciones municipales sí, con la siguiente regulación: Gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un Tratado.

- B. Asimismo, gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española:
 - a. Tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea según lo previsto en el párrafo 2 del apartado 1 del artículo 8 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.
 - b. Reúnan los requisitos para ser elector exigidos en esta Ley para los españoles y hayan manifestado su voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo en España.
- C. El Gobierno comunicará a la Oficina del Censo Electoral la relación de Estados extranjeros cuyos nacionales, residentes en España, deban ser inscritos en el Censo.

3. Derecho de sufragio pasivo.

- A. Son elegibles en las elecciones municipales todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española:
 - a. Tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea, según lo previsto en el párrafo 2 del apartado 1 del artículo 8 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, o bien, sean nacionales de países que otorguen a los ciudadanos españoles el derecho de sufragio pasivo en sus elecciones municipales en los términos de un tratado.
 - b. Reúnan los requisitos para ser elegibles exigidos en esta Ley para los españoles.
 - c. No hayan sido desposeídos del derecho de sufragio pasivo en su Estado de origen.
- B. Son inelegibles para el cargo de Alcalde o Concejales los deudores directos o subsidiarios de la correspondiente Corporación Local contra quienes se hubiera expedido mandamiento de apremio por resolución judicial.

4. Causas de incompatibilidad.

- A. Aparte de las causas genéricas se introducen algunas causas específicas de incompatibilidad para las elecciones municipales.

Son incompatibles:

- a. Los Abogados y Procuradores que dirijan o representen a partes en procedimientos judiciales o administrativos contra la Corporación, con excepción de las acciones a que se refiere el artículo 63.1 b) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.
 - b. Los Directores de Servicios, funcionarios o restante personal en activo del respectivo Ayuntamiento y de las entidades y establecimientos dependientes de él.
 - c. Los Directores generales o asimilados de las Cajas de Ahorro Provinciales y Locales que actúen en el término municipal.
 - d. Los contratistas o subcontratistas de contratos, cuya financiación total o parcial corra a cargo de la Corporación Municipal o de establecimientos de ella dependientes.
 - e. Los concejales electos en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme y los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme.
- B. Cuando se produzca una situación de incompatibilidad los afectados deberán optar entre la renuncia a la condición de Concejal o el abandono de la situación que, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, dé origen a la referida incompatibilidad.
- C. El funcionario o empleado que optare por el cargo de Concejal pasará a la situación de servicios especiales o subsidiariamente a la prevista en sus respectivos convenios que en todo caso ha de suponer reserva de su puesto de trabajo.

5. Sistema electoral.

- A. El sistema electoral es similar al de las elecciones generales, pero adaptándolo a las características de los municipios o a las modalidades de los diversos regímenes locales.
- B. Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de la aplicación de 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 100.001 en adelante, un Concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

- C. La escala prevista en el apartado anterior no se aplica a los municipios que, de acuerdo con la legislación sobre Régimen Local, funcionan en régimen de Concejo Abierto. En estos municipios los electores eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario.
- D. La atribución de los puestos de Concejales en cada Ayuntamiento se realiza siguiendo el mismo procedimiento previsto en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, con la única salvedad de que no son tenidas en cuenta aquellas candidaturas que no obtengan, por lo menos, el 5 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción.
- E. En el supuesto de que en alguna circunscripción no se presenten candidaturas, se procede en el plazo de seis meses a la celebración de elecciones parciales en dicha circunscripción.

Si en esta nueva convocatoria tampoco se presenta candidatura alguna, se constituirá una comisión gestora integrada por todos los miembros de la corporación que continúen y los ciudadanos que hubiesen sido designados para cubrir las vacantes, conforme a lo previsto en el párrafo anterior.

Cuando resulte imposible conformar la comisión gestora, la Diputación Provincial o, en su caso, el órgano competente de la Comunidad Autónoma asumirá directamente la gestión ordinaria de la Entidad Local,

no pudiendo adoptar acuerdos para los que se requiera una mayoría cualificada.

- F. En el caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un concejal, el escaño se atribuirá al candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación.

En el caso de que, de acuerdo con el procedimiento anterior, no quedasen posibles candidatos o suplentes a nombrar, las vacantes serán cubiertas por cualquier ciudadano mayor de edad que no esté incurso en causa de inelegibilidad. Estos suplentes serán designados por el partido, coalición, federación o agrupación de electores cuyos concejales hubiesen de ser sustituidos y se comunicará a la Junta Electoral correspondiente, a efectos de la expedición de la oportuna credencial. En este caso, no podrán ser designadas aquellas personas que, habiendo sido candidatos o suplentes en aquella lista, hubieran renunciado al cargo anteriormente.

- G. En el caso de que el número de hecho de miembros elegidos en la correspondiente convocatoria electoral llegase a ser inferior a la mitad del número legal de miembros de la corporación, se constituirá una comisión gestora integrada por todos los miembros de la corporación que continúen y los ciudadanos que hubiesen sido designados para cubrir las vacantes, conforme a lo previsto en el párrafo anterior.

Cuando resulte imposible conformar la comisión gestora, la Diputación Provincial o, en su caso, el órgano competente de la Comunidad Autónoma asumirá directamente la gestión ordinaria de la Entidad Local, no pudiendo adoptar acuerdos para los que se requiera una mayoría cualificada.

- H. En los supuestos de disolución de corporaciones locales por acuerdo del Consejo de Ministros, previstos en la legislación básica de régimen local por gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, deberá procederse a la convocatoria de elecciones parciales para la constitución de una nueva corporación dentro del plazo de tres meses, salvo que por la fecha en que ésta debiera constituirse el mandato de la misma hubiese de resultar inferior a un año.

Mientras se constituye la nueva corporación o expira el mandato de la disuelta, la administración ordinaria de sus asuntos corresponderá a una

comisión gestora designada por la diputación provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, cuyo número de miembros no excederá del número legal de miembros de la corporación. Ejercerá las funciones de Alcalde o Presidente aquel vocal que resulte elegido por mayoría de votos entre todos los miembros de la comisión.

Cuando la disolución se produzca porque los órganos de gobierno de la corporación local lleven a cabo alguna de las actuaciones previstas en el artículo 61.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la diputación provincial o, en su caso, el órgano competente de la Comunidad Autónoma asumirá directamente tras la disolución la gestión ordinaria de la corporación hasta la finalización del correspondiente mandato, no pudiendo adoptar acuerdos para los que se requiera una mayoría cualificada.

- I. En las elecciones municipales de Municipios con población inferior a 250 habitantes y no sometidos a régimen de Concejo Abierto:
 - a. Cada partido, coalición, federación o agrupación podrá presentar una lista como máximo de tres nombres si el municipio tiene hasta 100 residentes o de cinco nombres si tiene entre 101 y 250 residentes.
 - b. Cada elector podrá dar su voto a un máximo de dos entre los candidatos proclamados en el distrito en caso de municipios de hasta 100 residentes o a un máximo de cuatro en los municipios entre 101 y 250 residentes.
 - c. Se efectuará el recuento de votos obtenidos por cada candidato en el distrito, ordenándose en una columna las cantidades representativas de mayor a menor.
 - d. Serán proclamados electos aquellos candidatos que obtengan mayor número de votos hasta completar el número total de concejales a elegir en función de la población.
 - e. Los casos de empate se resolverán por sorteo.
 - f. En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un concejal, la vacante será atribuida al candidato siguiente que más votos haya obtenido.

6. Convocatoria electoral. El Real Decreto de convocatoria es acordado en Consejo de Ministros a propuesta de los Ministerios del Interior y de Administración Territorial.

7. Procedimiento electoral.

A. Representantes.

Los partidos políticos, federaciones y coaliciones que pretendan concurrir a las elecciones, designan, por escrito, ante las Juntas Electorales Provinciales, representantes conforme al procedimiento establecido en el artículo 186 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

B. Presentación y proclamación de candidatos.

- a. Para las elecciones municipales, la Junta Electoral competente para todas las operaciones previstas en relación a la presentación y proclamación de candidatos es la Junta Electoral de zona.
- b. Cada candidatura se presentará mediante lista de candidatos.
- c. No se exige paridad de sexos en las candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes.
- d. Para presentar candidatura las agrupaciones de electores necesitan un número de firmas de los inscritos en el censo electoral del municipio, estableciéndose un procedimiento para ello en el artículo 187.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.
- e. Las candidaturas presentadas y las proclamadas se publicarán en el “Boletín Oficial” de la provincia correspondiente.
- f. Los ciudadanos elegibles que no sean españoles en el momento de presentación de las candidaturas deberán aportar, además de los documentos necesarios para acreditar que reúnen los requisitos exigidos por la legislación española, una declaración formal en la que conste:
 - a) Su nacionalidad, así como su domicilio en España.
 - b) Que no se encuentran privados del derecho de sufragio pasivo en el Estado miembro de origen.
 - c) En su caso, la mención del último domicilio en el Estado miembro de origen.

En los supuestos que la Junta Electoral competente determine, se podrá exigir la presentación de un certificado de la autoridad administrativa que corresponda del Estado miembro de origen en el que se acredite que no se halla privado del sufragio pasivo en dicho Estado.

- g. Efectuada la proclamación de candidaturas, la Junta Electoral Central trasladará a los otros Estados, a través del Ministerio competente, la información relativa a sus respectivos nacionales incluidos como candidatos.

C. Utilización de los medios públicos de comunicación.

El derecho a los tiempos de emisión gratuitos en los medios de titularidad pública, corresponde en el caso de elecciones municipales a aquellos partidos, federaciones o coaliciones que presentan candidaturas en municipios que comprendan al menos al 50 por 100 de la población de derecho de las circunscripciones incluidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente.

D. Papeletas y sobres electorales.

Las Juntas Electorales competentes en el caso de elecciones municipales sobre papeletas y sobres electorales son las Juntas Electorales de Zona.

Las papeletas electorales destinadas a la elección de Concejales deben tener el mismo contenido que en las elecciones al Congreso.

E. Escrutinio general.

En las elecciones municipales, las Juntas Electorales competentes para la realización de todas las operaciones del escrutinio general son las Juntas Electorales de Zona.

El escrutinio se llevará a cabo por orden alfabético de Municipios.

F. Gastos y subvenciones electorales.

Los administradores generales de los partidos políticos, federaciones y coaliciones son designados ante la Junta Electoral Central.

Los administradores de las candidaturas de los partidos políticos, federaciones y coaliciones son nombrados, por escrito, ante la Junta Electoral Provincial correspondiente por sus respectivos representantes generales entre el decimoquinto y el vigésimo día posterior a la convoca-

toria de elecciones. El mencionado escrito deberá expresar la aceptación de la persona designada. Las Juntas Electorales Provinciales comunican a la Junta Electoral Central los administradores designados en su demarcación.

Los promotores de las agrupaciones de electores designan los administradores de sus candidaturas ante la Junta Electoral Provincial, dentro de los dos días siguientes al acto de presentación de la candidatura.

El Estado subvenciona los gastos conforme a las reglas establecidas en el artículo 193 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

G. Mandato y constitución de las corporaciones municipales.

- a. El mandato de los miembros de los Ayuntamientos es de cuatro años contados a partir de la fecha de su elección.
- b. Una vez finalizado su mandato los miembros de las Corporaciones cesantes continuarán sus funciones solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores, en ningún caso podrán adoptar acuerdos para los que legalmente se requiera una mayoría cualificada.
- c. Las Corporaciones municipales se constituyen en sesión pública el vigésimo día posterior a la celebración de las elecciones, salvo que se hubiese presentado recurso contencioso-electoral contra la proclamación de los concejales electos, en cuyo supuesto se constituyen el cuadragésimo día posterior a las elecciones.

A tal fin, se constituye una Mesa de Edad integrada por los elegidos de mayor y menor edad, presentes en el acto, actuando como Secretario el que lo sea de la Corporación.

La Mesa comprueba las credenciales presentadas, o acreditaciones de la personalidad de los electos con base a las certificaciones que al Ayuntamiento hubiera remitido la Junta Electoral de Zona.

Realizada la operación anterior, la Mesa declarará constituida la Corporación si concurren la mayoría absoluta de los Concejales electos. En caso contrario, se celebrará sesión dos días después, quedando constituida la Corporación cualquiera que fuere el número de concejales presentes.

H. Elección del Alcalde.

- a. En la misma sesión de constitución de la Corporación se procede a la elección de Alcalde, de acuerdo con el siguiente procedimiento:
 - a) Pueden ser candidatos todos los Concejales que encabecen sus correspondientes listas.
 - b) Si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los Concejales es proclamado electo.
 - c) Si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría es proclamado Alcalde el Concejel que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente Municipio. En caso de empate se resolverá por sorteo.
- b. En los Municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes pueden ser candidatos a Alcalde todos los Concejales; si alguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los Concejales es proclamado electo; si ninguno obtuviese dicha mayoría será proclamado alcalde el Concejel que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de Concejales.

I. Cese del Alcalde.

- a. Moción de censura.
 - a.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 Concejel 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.
 - b) El escrito en el que se proponga la moción de censura deberá incluir las firmas debidamente autenticadas por Notario o por el Secretario general de la Corporación y deberá presentarse ante éste 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, constando 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.

- a.2. Ningún concejal puede firmar durante su mandato más de una moción de censura salvo que la moción no se hubiese tramitado por no reunir los requisitos señalados anteriormente.
- a.3. La dimisión sobrevenida del Alcalde no suspenderá la tramitación y votación de la moción de censura.
- a.4. En los municipios en los que se aplique el régimen de concejo abierto, la moción de censura se regulará por las normas señaladas estableciéndose algunas especialidades en el artículo 196.4 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.
- a.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.

a.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.

b. Cuestión de confianza.

b.1. El Alcalde podrá plantear al Pleno una cuestión de confianza, vinculada a la aprobación o modificación de cualquiera 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.

b.2. La presentación de la cuestión de confianza vinculada al acuerdo sobre alguno de los asuntos señalados en el número anterior figurará expresamente en el correspondiente punto del orden del día del Pleno, requiriéndose para la adopción de dichos acuerdos el “quorum” de votación exigido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, para cada uno de ellos. La votación se efectuará, en todo caso, mediante el sistema nominal de llamamiento público.

b.3. Para la presentación de la cuestión de confianza será requisito previo que el acuerdo correspondiente haya sido debatido en el Pleno y que éste no hubiera obtenido la mayoría necesaria para su aprobación.

b.4. En el caso de que la cuestión de confianza no obtuviera el número necesario de votos favorables para la aprobación del acuerdo, el Alcalde cesará automáticamente, quedando en funciones hasta la toma de posesión de quien hubiere de sucederle en el cargo. La elección del nuevo Alcalde se realizará en sesión plenaria convocada automáticamente para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de la votación del acuerdo al que se vinculase la cuestión de confianza.

- b.5. Cada Alcalde no podrá plantear más de una cuestión de confianza en cada año, contado desde el inicio de su mandato, ni más de dos durante la duración total del mismo. No se podrá plantear una cuestión de confianza en el último año de mandato de cada Corporación.

No se podrá plantear una cuestión de confianza desde la presentación de una moción de censura hasta la votación de esta última.

Los concejales que votasen a favor de la aprobación de un asunto al que se hubiese vinculado una cuestión de confianza no podrán firmar una moción de censura contra el Alcalde que lo hubiese planteado hasta que transcurra un plazo de seis meses, contado a partir de la fecha de votación del mismo.

Asimismo, durante el indicado plazo, tampoco dichos concejales podrán emitir un voto contrario al asunto al que se hubiese vinculado la cuestión de confianza, siempre que sea sometido a votación en los mismos términos que en tal ocasión. Caso de emitir dicho voto contrario, éste será considerado nulo.

J. Entidades locales de ámbito inferior al municipio.

- a. El régimen electoral de los órganos de las entidades locales de ámbito territorial inferior al Municipio será el que establezcan las leyes de las Comunidades Autónomas que las instituyan o reconozcan, que, en todo caso, deberán respetar lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local; en su defecto, será el previsto en los números siguientes de este artículo.
- b. Los Alcaldes Pedáneos son elegidos directamente por los vecinos de la correspondiente entidad local por sistema mayoritario mediante la presentación de candidatos por los distintos partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores.
- c. Las Juntas Vecinales de las entidades locales menores están formadas por el Alcalde Pedáneo que las preside y dos vocales en los núcleos de población inferior a 250 residentes y por cuatro en los de población superior a dicha cifra, siempre que el número de vocales no supere

al tercio del de Concejales que integran el Ayuntamiento, en cuyo caso el número de vocales será de dos.

La designación de estos vocales se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la Sección o Secciones constitutivas de la entidad local menor.

La Junta Electoral de Zona determinará, el número de vocales que corresponde a cada partido, federación, coalición o agrupación.

Realizada la operación anterior, el representante de cada candidatura designará entre los electores de la entidad local menor a quienes hayan de ser vocales.

- d. Si las Juntas Vecinales no hubiesen de constituirse, de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre régimen local, por haberse establecido el funcionamiento de la entidad en régimen de Concejo Abierto, se elegirá, en todo caso, un Alcalde Pedáneo.
- e. Las Juntas Electorales Provinciales adoptarán las resoluciones necesarias para que sea elegido el Alcalde de los Municipios que funcionen en régimen de Concejo abierto.

K. Disposiciones especiales para la elección de diputados provinciales.

- a. Derecho de sufragio pasivo.

Son inelegibles para el cargo de Diputado Provincial los deudores directos o subsidiarios de la correspondiente Corporación contra quienes se hubiera expedido mandamiento de apremio por resolución judicial.

- b. Incompatibilidades.

Además de las causas de incompatibilidad genéricas, se establecen unas incompatibilidades específicas en el artículo 203 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

- c. Procedimiento electoral.

- c.1. El número de Diputados correspondiente a cada Diputación Provincial se determina, según el número de residentes de cada provincia, conforme al baremo establecido en el artículo 204. 1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

- c.2. Las Juntas Electorales Provinciales reparten, proporcionalmente y atendiendo al número de residentes, los puestos correspondientes a cada partido judicial, en el décimo día posterior a la convocatoria de elecciones atendiendo a la siguiente regla:
- a) Todos los partidos judiciales cuentan, al menos, con un Diputado.
 - b) Ningún partido judicial puede contar con más de tres quintos del número total de Diputados Provinciales.
 - c) Las fracciones iguales o superiores a 0,50 que resulten del reparto proporcional se corrigen por exceso y las inferiores por defecto.
 - d) Si como consecuencia de las operaciones anteriores resultase un número total que no coincida, por exceso, con el número de Diputados correspondientes a la provincia, se sustraen los puestos necesarios a los partidos judiciales cuyo número de residentes por Diputado sea menor. Si, por el contrario, el número no coincide por defecto se añaden puestos a los partidos judiciales cuyo número de residentes por Diputado sea mayor.
- c.3. A los efectos previstos en este Capítulo, los partidos judiciales coinciden con los de las elecciones locales de 1979.
- c.4. Constituidos todos los Ayuntamientos de la respectiva Provincia, la Junta Electoral de Zona procede inmediatamente a formar una relación de todos los partidos políticos, coaliciones, federaciones y de cada una de las agrupaciones de electores que hayan obtenido algún Concejal dentro de cada partido judicial, ordenándolos en orden decreciente al de los votos obtenidos por cada uno de ellos.
- c.5. El proceso de constitución de las Diputaciones deberá aplazarse hasta que se hayan resuelto previamente todos los recursos contencioso-electorales contra la proclamación de concejales electos en los municipios de la provincia.
- c.6. En el caso de que deban convocarse nuevas elecciones en algún municipio de la provincia, bien por no haberse presentado ninguna candidatura, bien por haberse anulado total o parcialmente el proceso como consecuencia de los correspondientes recursos contenciosos-electorales, no se pospondrá la constitución de la Diputación Provincial, si bien, en el supuesto de que como

consecuencia de la celebración de elecciones locales parciales se altere la atribución de puestos en la Diputación Provincial, las Juntas Electorales de Zona deberán realizar las operaciones necesarias para hacer una nueva asignación.

- c.7. A los efectos previstos en el número anterior, en los municipios de menos de 250 habitantes a los que se refiere el artículo 184 de esta Ley, el número de votos a tener en cuenta por cada candidatura se obtiene dividiendo la suma de los votos obtenidos por cada uno de sus componentes entre el número de candidatos que formaban la correspondiente lista hasta un máximo de cuatro. Se corrigen por defecto las fracciones resultantes.

Realizada esta operación la Junta procede a distribuir los puestos que corresponden a los partidos, coaliciones, federaciones y a cada una de las agrupaciones de electores en cada partido judicial según el número de votos obtenidos por cada grupo político o cada agrupación de electores.

Si en aplicación de los párrafos anteriores se produjera coincidencia de cocientes entre distintos partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones, la vacante se atribuye al que mayor número de votos ha obtenido, y en caso de empate, al de mayor número de Concejales en el partido judicial. Subsidiariamente se resolverá el empate por sorteo.

- c.8. Realizada la asignación de puestos de Diputados, conforme a los artículos anteriores, la Junta Electoral convocará por separado dentro de los cinco días siguientes, a los Concejales de los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones, que hayan obtenido puestos de Diputados, para que elijan de entre las listas de candidatos avaladas, al menos, por un tercio de dichos Concejales a quienes hayan de ser proclamados Diputados, eligiendo, además, tres suplentes, para cubrir por su orden las eventuales vacantes.
- c.9. Efectuada la elección, la Junta de Zona proclama los Diputados electos y los suplentes, expide las credenciales correspondientes y remite a la Junta Provincial y a la Diputación certificaciones de los diputados electos en el partido judicial.

- c.10. La Diputación Provincial se reúne en sesión constitutiva presidida por una Mesa de Edad, integrada por los Diputados de mayor y menor edad presentes en el acto, y actuando como Secretario el que lo sea de la Corporación, para elegir al Presidente de entre sus miembros.
- c.11. Para la elección de Presidente el candidato debe obtener mayoría absoluta en la primera votación y simple en la segunda.
- c.12. El Presidente puede ser destituido de su cargo mediante moción de censura que se desarrollará conforme a lo previsto para los Ayuntamientos. Puede ser candidato al cargo de Presidente cualquiera de los Diputados Provinciales.
- c.13. Asimismo, el Presidente de la Diputación podrá cesar mediante la pérdida de una cuestión de confianza por él planteada ante el Pleno de la Corporación, que se regulará igual que para los Ayuntamientos vinculada a la aprobación o modificación de cualquiera de los siguientes asuntos:
- a) Los presupuestos anuales.
 - b) El reglamento orgánico.
 - c) El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.
- En caso de no obtenerse la confianza, el nuevo Presidente se elegirá de acuerdo con el sistema previsto para los Alcaldes de municipios de más de 250 habitantes.
- c.14. En caso de fallecimiento, incapacidad, renuncia o pérdida de la condición de Concejal de un Diputado Provincial, su vacante se cubrirá ocupando su puesto uno de los suplentes elegidos en el partido judicial correspondiente conforme al orden establecido entre ellos.
- c.15. En el supuesto de que no fuera posible cubrir alguna vacante por haber pasado a ocupar vacantes anteriores los tres suplentes elegidos en el partido judicial, se procederá a una nueva elección de Diputados correspondientes al partido judicial.

II. EL PAPEL DE COLABORACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE EXTREMADURA EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS

1. Los Ayuntamientos deberán reservar locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito para la celebración de actos de campaña electoral.
2. La colocación de propaganda electoral.

Los Ayuntamientos tendrán la obligación de reservar lugares especiales gratuitos para la colocación de carteles y, en su caso, pancartas y carteles colgados a postes o farolas por el sistema llamado de banderolas. La propaganda a través de las pancartas y banderolas sólo podrá colocarse en los lugares reservados como gratuitos por los Ayuntamientos.

Aparte de los lugares especiales gratuitos indicados en el apartado anterior, los partidos, coaliciones, federaciones y las candidaturas sólo pueden colocar carteles y otras formas de propaganda electoral en los espacios comerciales autorizados.

Los Ayuntamientos, dentro de los siete días siguientes a la convocatoria, comunicarán los emplazamientos disponibles para la colocación gratuita de carteles y, en su caso, pancartas y banderolas a la correspondiente Junta Electoral de Zona.

Esta distribuye los lugares mencionados atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes en la misma circunscripción, atribuyéndose según las preferencias de los partidos, federaciones o coaliciones con mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes en la misma circunscripción.

El segundo día posterior a la proclamación de candidatos, la Junta comunica al representante de cada candidatura los lugares reservados para sus carteles.

3. Los locales oficiales y lugares públicos para la celebración de actos de campaña.

Los Ayuntamientos, dentro de los diez días siguientes al de la convocatoria, comunican a la correspondiente Junta Electoral de Zona que, a su vez lo pone en conocimiento de la Junta Provincial, los locales oficiales y lugares públicos que se reservan para la realización gratuita de actos de campaña electoral.

Dicha relación ha de contener la especificación de los días y horas en que cada uno sea utilizable y debe ser publicada en el “Boletín Oficial de la Provincia”, dentro de los quince días siguientes a la convocatoria. A partir de entonces, los representantes de las candidaturas pueden solicitar ante las Juntas de Zona la utilización de los locales y lugares mencionados.

El cuarto día posterior a la proclamación de candidatos, las Juntas de Zona atribuyen los locales y lugares disponibles, en función de las solicitudes, y cuando varias sean coincidentes, atendiendo al criterio de igualdad de oportunidades y, subsidiariamente, a las preferencias de los partidos, federaciones o coaliciones con mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes en la misma circunscripción. Las Juntas Electorales de Zona comunicarán al representante de cada candidatura los locales y lugares asignados.

4. **La propaganda en medios de comunicación públicos:** durante la campaña electoral los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública.

UNIVERSIDAD  DE EXTREMADURA

