

MANUAL DEL SECRETARIO

LA CONSTITUCIÓN, ORGANIZACIÓN Y
FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES
Y EL ESTATUTO JURÍDICO DE SUS MIEMBROS

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

LUIS PRIETO SANCHÍS

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ

Director de publicaciones

MANUAL DEL SECRETARIO

LA CONSTITUCIÓN, ORGANIZACIÓN
Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES
LOCALES Y EL ESTATUTO JURÍDICO DE
SUS MIEMBROS

Carmen Alonso Higuera

Colección: Atelier Práctica Profesional

Directores:

Joan Manuel Trayter

(Catedrático de Derecho administrativo)

Belén Noguera de la Muela

(Profesora titular de Derecho administrativo)

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2019 Carmen Alonso Higuera

© 2019 Atelier

Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona

e-mail: editorial@atelierlibros.es

www.atelierlibros.es

Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-17466-49-7

Depósito legal: B-13253-2019

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona

www.addenda.es

*A mi hija Marta Salas, que tanto ha
aprendido y tanto me ha enseñado.*

ÍNDICE

GLOSARIO DE ABREVIATURAS	15
PRESENTACIÓN	17
I. CONSTITUCIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES	19
1. Introducción	19
2. Duración del mandato de los miembros de la corporación	20
2.1. La expiración del mandato de los miembros de la corporación	20
2.2. Administración transitoria en funciones	21
2.3. Cese automático del personal eventual	30
2.4. Operaciones de liquidación de la corporación	42
3. Constitución de los ayuntamientos	44
3.1. Actividades preliminares	46
3.2. Sesión constitutiva	56
3.3. Elección del alcalde o alcaldesa	63
4. Modificaciones posteriores en la composición del ayuntamiento	68
4.1. Pérdida de la condición de concejal o concejala	68
4.2. Cambio de Alcalde	72
4.3. Establecimiento de Comisiones Gestoras	120
II. LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL	123
1. Introducción	123
2. Las determinaciones originales de la legislación básica y su evolución posterior	124
2.1. El modelo instaurado por la LRBRL	124
2.2. Las modificaciones derivadas del llamado Pacto Local	127

2.3. La problemática de las grandes ciudades y el régimen especial de la ciudad de Barcelona	131
2.4. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno Local	132
2.5. La necesidad de una reforma: El libro blanco para la reforma del gobierno local	137
2.6. El Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local	140
2.7. Los nuevos Estatutos de Autonomía y el régimen local	143
2.8. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local (LRSAL).	144
2.9. Situación actual y propuesta de futuro.	155
3. El régimen legal actual	159
3.1. Autonomía municipal y potestad de autoorganización: el Reglamento Orgánico municipal.	159
3.2. La organización de los municipios de régimen común.	178
3.3. La organización de los municipios de régimen especial.	3.4.
La periódica configuración del cartapacio municipal	220
III. LOS GRUPOS POLÍTICOS MUNICIPALES	225
1. Orígenes legislativos y evolución posterior	225
2. Concepto y naturaleza jurídica	233
3. Configuración inicial de los grupos políticos, grupo mixto y concejales y concejales no adscritos	235
4. Procedimiento de constitución y modificaciones durante el mandato.	241
5. Funciones y atribuciones de los grupos políticos	249
6. Régimen jurídico específico de los concejales y concejales no adscritos	266
IV. FUNCIONAMIENTO DE LOS ENTES LOCALES	279
1. Régimen de sesiones del pleno	281
1.1. Clases de sesiones.	281
1.2. Convocatoria de las sesiones del pleno.	299
1.3. <i>Quorum</i> de constitución.	305
1.4. <i>Quorum</i> de votación	306
1.5. Sistemas de votación y clases de votos.	308
1.6. Nomenclatura	312
1.7. Lugar de celebración	318
1.8. Mecánica de la sesión	319
1.9. Desarrollo de la sesión.	323
2. El régimen de sesiones de la junta de gobierno	345
2.1. Clases de sesiones	346

2.2. Convocatoria y orden del día	348
2.3. <i>Quorum</i> de asistencia y votación	349
2.4. Desarrollo de la sesión.	349
3. Régimen de sesiones de las comisiones informativas y los restantes organos colegiados municipales.	349
3.1. Periodicidad, tipos de sesiones y convocatoria	350
3.2. Especialidades de la comisión especial de cuentas.	352
3.3. Determinaciones del ROF de carácter supletorio.	352
4. Formalización de las sesiones de los órganos colegiados.	354
4.1. Elaboración del acta de la sesión	354
4.2. Los libros de actas y de resoluciones de la alcaldía y su custodia	360
4.3. Certificaciones y testimonios	362
4.4. Diligenciado de expedientes	364
4.5. El expediente y la documentación de la sesión	364
V. ESTATUTO DE LOS ELECTOS LOCALES	367
1. El estatuto de los electos en la legislación básica	369
1.1. Los derechos de doble faz	370
1.2. Los derechos de los concejales y concejalas	372
1.3. Los deberes, responsabilidades y obligaciones	428
1.4. Especial referencia al principio de objetividad en el ejercicio del cargo y garantías legales de la objetividad.	432
2. El estatuto de los electos locales en la legislación autonómica.	467
VI. FORMULARIOS DEL CARTAPACIO MUNICIPAL	479
1. Informe de Secretaría de liquidación, constitución y autoorganización del nuevo Ayuntamiento	479
2. Guion de la Sesión de constitución.	499
3. Protocolo de la sesión constitutiva	504
4. Acta de la sesión constitutiva del ayuntamiento y de elección del alcalde o alcaldesa.	508
5. Establecimiento de la periodicidad de las sesiones	516
6. Constitución de la junta de gobierno	518
7. Delegación de competencias de la alcaldía en los concejales y concejalas	520
8. Delegación de competencias de la alcaldía en la junta de gobierno	526
9. Delegación de competencias del pleno en la junta de gobierno.	529
10. Nombramiento de los y las tenientes de alcalde	533
11. Creación de las comisiones informativas	535
12. Delegación de la presidencia de las comisiones informativas y adscripción de sus miembros	539

13. Nombramiento de concejales y concejales de distrito.	543
14. Determinación del número, características y retribuciones del personal eventual.	545
15. Nombramiento del personal eventual	548
16. Delegación de la presidencia de organismos autónomos municipales.	550
17. Acuerdo plenario estableciendo el régimen de dedicación y de retribuciones y asistencias de los miembros de la corporación y la dotación económica de los grupos políticos municipales.	553
18. Nombramiento de representantes municipales en el órgano ejecutivo de los organismos autónomos municipales	559
19. Nombramiento de representantes municipales en el órgano de gobierno de los organismos autónomos municipales	561
20. Designación de representantes municipales en entidades metropolitanas	563
21. Designación de representantes municipales en las asambleas generales de las mancomunidades de municipios.	565
22. Designación de representantes municipales en consorcios.	566
23. Designación de representantes municipales en fundaciones privadas	568
24. Designación de representantes municipales en juntas de compensación	569
25. Designación de representantes municipales en asociaciones privadas	571
26. Acuerdo de toma de razón de la constitución de los grupos políticos municipales	572
27. Constitución de órganos sectoriales de participación ciudadana	575
28. Nombramiento de miembros de los consejos sectoriales de participación ciudadana	583
29. Designación de representantes municipales en el consejo escolar municipal	585
30. Designación de representantes municipales en los consejos escolares de centro	587
31. Toma de razón por el pleno de la renuncia a la condición de concejal/a a efectos de la proclamación del siguiente candidato/a de la lista	589
32. Toma de razón por el pleno de la renuncia a la condición de concejal/a a efectos de la proclamación del candidato/a de la lista, previa renuncia de los siguientes.	591
33. Comparecencia ante el/la secretario/a general del ayuntamiento de los candidatos siguientes de la lista electoral, para formalizar su renuncia a ser proclamados por la junta electoral competente.	593

34. Toma de posesión del candidato/a proclamado por la junta electoral competente	595
35. Toma de razón por el pleno de la renuncia a la condición de concejal/a y de alcalde, a efectos de la proclamación del siguiente candidato/a de la lista y de la declaración de vacante de la alcaldía	596
36. Redacción del punto del acta de la sesión de elección de nuevo alcalde o alcaldesa, con renuncia previa de candidatos	598

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

Ar.	Aranzadi.
ATC	Auto del Tribunal Constitucional.
ATS	Auto del Tribunal Supremo.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOP	Boletín Oficial de la Provincia.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española.
CC	Código Civil.
DOG	Diario Oficial de la Generalitat.
TREBEP	Estatuto Básico del Empleado Público.
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincia
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público.
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
LMC	Ley Municipal de Cataluña.
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LPAC	Ley de Procedimiento Administrativo Común
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General.
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común.
LRSAL	Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local.
MHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

OOAA	Organismos Autónomos.
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las CCLL.
ROM	Reglamento Orgánico Municipal.
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
TC	Tribunal Constitucional.
TREBEB	Texto Refundido del Estatuto del Empleado Público.
TRET	Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores.
TRLHL	Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
TRLMC	Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen local de Cataluña.
TRRL	Texto Refundido de Régimen Local.

PRESENTACIÓN

En el año 2002 se publicaba mi obra *El Manual del Secretario*, que como entonces indicaba en su presentación, nació con la finalidad de servir de instrumento práctico para los funcionarios y funcionarias de la administración local, como herramienta de consulta e información de los políticos y políticas locales y como base de aprendizaje para todas aquellas personas que, culminado su ciclo de formación, aspiraran a canalizar su futuro profesional en el ámbito de la administración local.

No sé si lo conseguí, aunque si he de decir que en algunas ocasiones ciertos compañeros y compañeras me han animado a emprender la labor de actualizarlo. El problema radica en que no se trata ya de una actualización, sino de una autentica reelaboración, pues el paso de los años no es complaciente ni tan siquiera con los libros y, durante la última década, se ha producido una gran transformación, tanto de nuestro ordenamiento jurídico, como de las formas de gobernar y administrar.

No renuncio a acometer este trabajo en los próximos años, aunque no de forma inminente. Mientras tanto, me ha parecido que no dejaba de ser un adelanto el publicar el Manual, pero únicamente referido a la constitución, organización y funcionamiento de las entidades locales y al estatuto jurídico de sus miembros, por ser este el aspecto de la vida y del derecho local que más me apasiona, pero, sobre todo, por haber adquirido los temas de funcionamiento y régimen jurídico un importante protagonismo en nuestros días con la entrada en la escena política local de nuevos actores.

En esta obra se analizan, en consecuencia, las diferentes normas jurídicas de carácter general con incidencia en la actividad municipal, básicamente del régimen común, pero con constantes referencias a especialidades derivadas de la legislación autonómica y a la jurisprudencia consolidada, mediante un tratamiento de los temas, no únicamente teórico, sino también desde una perspectiva más práctica en algunos casos, mediante la

incorporación de los formularios de los actos más significativos de la configuración del cartapacio municipal, que se integran en su capítulo VI.

Con esta finalidad se estudian y comentan los aspectos más relevantes de la constitución de las corporaciones locales, tales como la duración del mandato de sus miembros electos, las formalidades y requisitos necesarios para su toma de posesión y para la elección periódica de alcaldes y alcaldesas y las posibles variaciones que se pueden producir en su configuración inicial.

También se analiza la organización municipal desde una perspectiva histórica, es decir, mediante un análisis retrospectivo de los hitos fundamentales que se han producido desde la primera legislación básica hasta este momento y que, ya avanzado, no han conseguido eliminar el uniformismo que siempre ha caracterizado a la administración local, todo y los intentos realizados con la incorporación del régimen especial de municipios de gran población.

Tampoco renuncia esta obra a reiterar y justificar el uso de la potestad de autoorganización local y de reivindicar el papel que en esta labor han de jugar los reglamentos orgánicos, mediante la reivindicación, también, de una especie de reserva reglamentaria, es decir, de un acotamiento por el legislador básico de los aspectos propios que se reservan a estos reglamentos y que han de estar vedados a otras normas, con independencia de su rango jerárquico.

Asimismo se analiza con cierta exhaustividad el régimen de los grupos políticos municipales y su incidencia en el funcionamiento municipal, labor, una y otra, que se acometen, respectivamente, en los capítulos III y IV de esta obra, con un análisis específico de los derechos de los concejales y concejalas no adscritos y de su tratamiento jurisprudencial.

Cerrando esta obra con el estudio del estatuto jurídico de los electos locales que se deriva de la legislación básica, pero con un análisis paralelo de las especialidades contenidas en la legislación autonómica de régimen local.

La autora