

---

# El municipi (I)

---

PID\_00259009

Ricard Gracia Retortillo  
Marc Vilalta Reixach

---

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores

---





**Ricard Gracia Retortillo**

Ricard Gracia Retortillo és professor lector en Dret Administratiu a la Universitat de Barcelona.



**Marc Vilalta Reixach**

Marc Vilalta Reixach és professor lector en Dret Administratiu a la Universitat de Barcelona.

# Índex

<b>Introducció</b> .....	5
<b>Objectius</b> .....	6
<b>1. Concepte</b> .....	7
<b>2. Elements del municipi</b> .....	10
<b>3. El territori municipal</b> .....	11
3.1. El debat sobre la reforma del mapa municipal .....	12
3.2. El terme municipal com àmbit d'exercici de les competències municipals .....	13
<b>4. La població municipal</b> .....	14
4.1. Drets i deures dels veïns .....	15
4.2. La transcendència de la població municipal en relació amb el règim jurídic del municipi .....	16
<b>5. L'organització municipal</b> .....	17
5.1. L'organització municipal bàsica .....	17
5.2. L'organització municipal complementària .....	27
5.3. Règims municipals especials .....	28
5.3.1. Els municipis en règim de consell obert .....	28
5.3.2. Els municipis de gran població .....	30
5.3.3. Altres règims municipals especials .....	34
5.3.4. Els règims especials de Barcelona i Madrid .....	35
<b>Glossari</b> .....	39
<b>Bibliografia</b> .....	40



## **Introducció**

En els mòduls anteriors hem estudiat la gran diversitat d'entitats locals que hi ha al nostre ordenament jurídic, per la qual cosa ara és hora de centrar la nostra atenció en un tipus concret d'ens local: el municipi.

Com ja sabem, el municipi és l'ens bàsic del sistema d'organització territorial que introdueix la Constitució espanyola del 1978 i la principal via de participació dels ciutadans en els assumptes públics. Des d'aquesta perspectiva, en aquesta nova unitat analitzarem el concepte de municipi, així com els seus elements constitutius. D'entre els elements constitutius dels municipis prestarem especial atenció a l'organització municipal. En aquest punt veurem com l'Ajuntament –que és l'òrgan de govern i administració dels municipis– no és res més que un conglomerat, més o menys complex, d'òrgans (l'alcalde, la junta de govern local, etc.), a partir dels quals s'exerceixen les diferents competències que el nostre ordenament atribueix als municipis.

A partir d'aquí, passarem a estudiar també els anomenats règims municipals especials, és a dir, règims organitzatius i de funcionament específics per a determinats tipus de municipis. Així, per exemple, farem referència als municipis que funcionen en règim de consell obert, als municipis de gran població i als règims específics de Barcelona i Madrid.

## **Objectius**

- 1.** Conèixer el règim jurídic de les competències i potestats municipals.
- 2.** Identificar i comprendre la tipologia de competències municipals i la seva forma d'atribució.
- 3.** Conèixer quines són les potestats que el nostre ordenament jurídic atribueix als municipis i els elements principals del seu règim jurídic.

## 1. Concepte

Com us podeu imaginar, d'assentaments estables de població en un determinat territori n'hi ha hagut segurament al llarg de tota la història. De fet, s'afirma habitualment que el municipalisme espanyol és una figura politico-territorial que sorgeix a la Hispania romana i que es consolida en els segles posteriors fins a arribar als nostres dies.

Ara bé, si deixem de banda l'evolució històrica més antiga, què entenem avui dia per *municipi*? Qualsevol concentració de població en un determinat territori s'ha de constituir formalment com a municipi?

Per a respondre aquestes preguntes, la doctrina francesa sorgida a partir de la Revolució del 1789 afirmava el **caràcter natural dels municipis**, considerant que els municipis eren una persona social, una comunitat d'interessos, anteriors a l'existència de l'Estat. En aquest sentit, l'Estat simplement havia de limitar-se a reconèixer i protegir aquesta realitat, pel que qualsevol intent de suprimir els municipis es podia considerar un atemptat contra la llibertat.

Aquesta configuració del municipi era perfectament compatible amb la sobirania nacional, en la mesura que el poder municipal es circumscribia a assumptes estrictament particulars de la comunitat veïnal.

Un bon exemple d'aquesta concepció natural del municipi la trobem en l'obra *De la democràcia en Amèrica*, d'Alexis de Tocqueville, en la qual s'afirma:

«El municipio es la única asociación que está de tal modo en la naturaleza que, donde quiera que hay hombres reunidos, se forma por sí mismo un municipio [...] Es el hombre quien hace los reinos y crea las repúblicas; pero el municipio parece salir directamente de las manos de Dios».

Altres ordenaments europeus (per exemple, Anglaterra o Alemanya), en canvi, van optar per destacar el **caràcter legal del municipi**. L'existència d'una comunitat humana en un determinat territori no és un element suficient per a poder parlar d'un municipi, ja que aquests són creats pel legislador. La distribució del poder entre els diferents ens públics és una decisió del legislador, pel que els municipis –igual que la resta d'ens territorials– no es poden considerar com un element independent o previ a l'Estat, sinó que són una creació d'aquest. Des d'aquesta perspectiva, doncs, formalment el municipi és una entitat territorial creada per la llei i, com a tal, es configura com una part integrant de l'organització territorial de l'Estat.

En aquest cas, podem recordar les paraules de Georg Jellinek que, en la seva obra *Teoría General del Estado*, ens diu:

«Los municipios, como el Estado, tienen un territorio, súbditos y un poder independiente. Pero se distinguen del Estado en que el municipio no posee ningún *imperium* ori-

### Per a saber-ne més

E. Orduña Prada (2005). *Historia del municipalismo español*. Madrid: Editorial Iustel.

ginario sino que le ha sido prestado por el Estado. Todo *imperium* de un municipio es derivado, incluso aquellos derechos de soberanía que le han concedido como derechos propios. [...] Su territorio es, al propio tiempo, territorio del Estado; sus súbditos, súbditos del Estado y su poder está sometido al del Estado».

A Espanya, la notable influència que tradicionalment ha tingut la doctrina francesa, va portar al fet que la normativa de règim local espanyola dels segles XVIII i XIX estigués també fortament inspirada en les teories ius-naturalistes franceses i per la seva concepció natural del municipi.

De fet, aquestes teories han trobat una plasmació expressa al nostre ordenament en diferents moments històrics. Per exemple, l'article 1 de l'Estatut municipal de 1924 definia el municipi com:

«La asociación natural, reconocida por la ley, de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción del Ayuntamiento».

Ara bé, al llarg del segle XX els diferents estats europeus van abandonant les posicions naturalistes –també a Espanya– i s'opta per considerar els municipis com a ens de creació legal, als quals s'atribueix el compliment de determinades funcions públiques.

Com ja hem vist, aquesta concepció legal és també la que es recull a la Constitució espanyola del 1978 que, tot i reconèixer l'autonomia municipal, no preveu un dret col·lectiu absolut a poder constituir-se en un municipi ni tampoc una garantia concreta de la pervivència de tots i cadascun dels municipis actualment existents.

Des d'aquesta perspectiva, l'article 1 de l'LBRL defineix els municipis com les entitats bàsiques de l'organització territorial de l'Estat i la via immediata de participació dels ciutadans en els assumptes públics, que institucionalitzen i gestionen amb autonomia els interessos propis de les corresponents col·lectivitats.

D'aquesta definició es desprèn que els municipis compleixen una doble funció:

1) Per una banda, els municipis són una administració pública, de caràcter territorial, dotada de personalitat jurídica pròpia i autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos (article 140 CE).

En efecte, com ja hem vist en els mòduls anteriors, el municipi és un dels àmbits territorials en què s'organitzen tant l'Estat espanyol (article 137 CE) com les comunitats autònomes (per exemple, article 83.1 EAC).



Fixeu-vos també que l'LBRL qualifica el municipi com l'«entitat bàsica» de l'organització territorial. Aquesta expressió pretén posar en relleu que el municipi és l'entitat territorial més propera als ciutadans. En aquest sentit, s'afirma que el municipi és un ens públic de caràcter primari, a partir del qual es configuren la resta d'entitats locals<sup>1</sup>.

<sup>(1)</sup>Per exemple, d'acord amb l'article 141.1 de la Constitució, «la província és una entitat local, amb personalitat jurídica pròpia, determinada per l'agrupació de municipis (...)».

2) Per altra banda, el municipi també té un caràcter representatiu. El municipi és el principal àmbit de participació ciutadana en l'administració i l'activitat política, pel que es converteix en instrument d'autogovern i administració d'una determinada col·lectivitat territorial.

Segurament, en l'àmbit municipal és on es fa més present la participació ciutadana en els assumptes públics, ja que, com veurem més endavant, els veïns d'un municipi no només gaudeixen del dret a elegir els seus representants als òrgans de govern municipal (o ser elegits per a aquests càrrecs), sinó que se'ls reconeix també el dret de participar en la gestió municipal d'acord amb allò previst a les lleis [article 18.1 b) LBRL]. Aquest dret es garanteix per mitjà de mecanismes molt diferents com, per exemple, el dret a sol·licitar informació, a exercir la iniciativa popular, a sol·licitar la celebració d'una consulta popular, etc.

## 2. Elements del municipi

Com dèiem anteriorment, el nostre ordenament jurídic ha anat abandonant la concepció ius-naturalista del municipi, entenent que la creació, modificació i extinció dels municipis és una decisió del legislador, que no depèn exclusivament de la voluntat de les respectives col·lectivitats territorials. Ara bé, l'article 11.2 de l'LBRL segueix fent-se ressò d'aquestes idees, ja que menciona també com a elements necessaris per a l'existència d'un municipi el territori i la població.

L'article 11.2 de l'LBRL ens diu: «Son elementos del municipio el territorio, la población y la organización».

Des d'aquesta perspectiva, per poder parlar jurídicament de l'existència d'un municipi, són necessaris no només una organització formal i material que permeti configurar-lo com un ens públic, sinó també una col·lectivitat de persones (població) que decideixen assentar-se i conviure en un determinat territori. L'absència d'algun d'aquests elements impediria poder parlar de l'existència d'un municipi.

Anem a veure amb una mica més de detall cadascun d'aquests elements.

### 3. El territori municipal

Un dels elements essencials per poder parlar de l'existència d'un municipi és, òbviament, l'existència d'un territori, és a dir, d'un espai físic en el qual s'assenta la població municipal i en el qual el municipi exerceix les seves competències. Aquest territori municipal és el que denominem «terme municipal» (article 12.1 LBRL).

A diferència de les posicions ius-naturalistes del municipi que, en considerar que aquests eren previs a l'Estat, entenien que calia evitar qualsevol mesura que fes alterar el seu territori, avui dia s'admet amb normalitat que es pugui modificar el terme municipal.

El règim jurídic de les alteracions dels termes municipals el trobem regulat, principalment, a la legislació de règim local de les comunitats autònomes<sup>2</sup>. Ara bé, cal tenir en compte que l'article 13 de l'LBRL estableix algunes indicacions bàsiques, tant de caràcter material com procedimental, referides a la creació i supressió de municipis, així com a l'alteració dels seus termes municipals. En concret, l'LBRL preveu els següents requisits:

1) En primer lloc, l'alteració dels termes municipals no pot portar, en cap cas, a la modificació dels límits provincials (article 13.1 LBRL). El motiu d'aquesta limitació, com ja sabem, es troba en la reserva de llei orgànica que l'article 141.1 de la Constitució imposa per a la modificació del mapa provincial.

2) En segon lloc, l'LBRL introdueix també criteris de caràcter poblacional i territorial en l'alteració dels termes municipals, ja que ens diu que:

«La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados de al menos 5.000 habitantes» (article 13.2 LBRL).

Per tant, s'exigeix una certa separació territorial entre els dos nuclis de població<sup>3</sup> i s'imposa un límit poblacional mínim, que s'introdueix amb la voluntat de garantir una organització municipal adequada en la qual sigui factible l'exercici de les competències que l'ordenament jurídic assigna als municipis.

3) En tercer lloc, l'LBRL estableix també criteris dirigits a garantir la capacitat econòmica o de gestió del municipi (o municipis) resultants de les operacions d'alteració dels termes municipals, exigint-los que:

«Sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados» (article 13.2 LBRL).

<sup>(2)</sup>L'article 148.1.2 de la Constitució permetia a les comunitats autònomes assumir, entre d'altres, competències sobre les alteracions dels termes municipals compresos en el seu territori. I així ho han fet la gran majoria de comunitats autònomes. Vegeu, per exemple, l'article 151 a) de l'EAC o l'article 59 a) EAAnd.

<sup>(3)</sup>Per exemple, l'article 15.1 del TRLMRLC ens diu que per a crear un nou municipi per segregació d'un altre existent és imprescindible, entre altres requisits, «a) Haver-hi nuclis de població territorialment diferenciats, de manera que hi hagi una franja classificada com a sòl no urbanitzable, d'una amplada mínima de 3.000 metres entre els nuclis més propers dels municipis resultants».

4) Finalment, com dèiem abans, l'LBRL també imposa determinats requisits de caràcter procedimental, ja que l'article 13.1 de l'LBRL exigeix que qualsevol alteració dels termes municipals es faci amb l'audiència dels municipis interessats i amb el dictamen previ del Consell d'Estat (o òrgan autonòmic equivalent).

La legislació de règim local de les comunitats autònomes s'ha ocupat de desenvolupar aquestes previsions i regular els procediments i requisits concrets per a l'alteració dels termes municipals. Normalment, la legislació autonòmica acostuma a fer referència a diferents supòsits d'alteració dels termes municipals, per exemple:

- 1) La creació d'un nou municipi per la via de segregar part d'un, o més d'un, municipi ja existent.
- 2) La creació d'un nou municipi per a la fusió de dos o més municipis limítrofs.
- 3) L'agregació total o parcial del territori d'un o més municipis a un altre municipi limítrof.

Pel que fa al procediment d'alteració dels termes municipals, es preveu habitualment que aquest es pugui iniciar tant per l'ajuntament (o ajuntaments) interessat com pels mateixos veïns. També es preveu que puguin iniciar el procediment el govern autonòmic o la respectiva diputació provincial. Posteriorment, com apuntàvem, s'han de poder pronunciar els ajuntaments interessats –i normalment es preveu la sol·licitud d'informes dels consells comarcals o diputacions provincials afectats– i s'ha de remetre l'expedient a l'òrgan consultiu corresponent per tal que pugui emetre el corresponent dictamen. Finalment, la resolució de l'expedient correspon al govern de la comunitat autònoma que correspongui mitjançant un decret.

### 3.1. El debat sobre la reforma del mapa municipal

En relació amb el territori, cal tenir que compte que, tradicionalment, una de les qüestions més debatudes per la doctrina és la necessitat de reorganitzar o racionalitzar la planta municipal espanyola, amb l'objectiu de suprimir el nombre de municipis existents. El motiu que normalment s'esgrimeix és que, a conseqüència de la seva escassa població i recursos, molts dels municipis existents no tenen la capacitat necessària per a prestar els serveis que legalment se'ls atribueixen.

El cert, però, és que fins avui dia ni l'Estat ni les comunitats autònomes han portat a terme polítiques eficaces de racionalització del mapa municipal, simplement s'han previst mesures de promoció de la fusió voluntària dels municipis –com les que es recullen a l'article 13.4 LBRL– que ofereixen estímuls econòmics als municipis que optin per la fusió.

#### Municipis a Catalunya

Per a fer-nos una idea, d'acord amb l'Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT), al 2017 hi havia a Catalunya 948 municipis, 488 dels quals –és a dir, un 51,5%– tenen menys de 1.000 habitants.

### 3.2. El terme municipal com àmbit d'exercici de les competències municipals

Més enllà que el territori constitueixi l'espai físic on s'assenta la població municipal, com apuntàvem fa un moment, ens interessa conèixer el terme municipal perquè és l'espai que determina l'àmbit de validesa de l'exercici de les competències per part d'un determinat ajuntament. Com diu expressament l'article 12.1 de l'LBRL, és l'àmbit espacial en el qual el municipi exerceix les seves competències.

Tingueu en compte, però, que aquest àmbit territorial no defineix un àmbit de competència exclusiu del municipi, ja que sobre un mateix territori –sobre un mateix terme municipal– poden exercir les seves competències diferents administracions públiques.

Aquesta consideració del terme municipal ha portat la doctrina a analitzar la validesa de l'**extraterritorialitat de l'actuació municipal**. En aquest sentit, es parteix de la premissa que el municipi no pot actuar vàlidament fora del seu terme municipal –vegeu, per exemple, la sentència del Tribunal Suprem de 9 de desembre de 2002 (núm. rec. 3882/1997). Ara bé, és cert que hi ha alguns supòsits en què sí que s'admet que l'activitat municipal pugui transcendir del mateix territori i produir efectes en altres termes municipals.

Seria el cas, per exemple, en què l'actuació municipal es realitza en col·laboració amb un altre municipi (per exemple, mitjançant la subscripció d'un conveni o la constitució d'una mancomunitat de municipis), o bé en altres casos puntuals i, en certa mesura, excepcionals.

Per exemple, l'article 51 de la Llei orgànica 2/1986, de forces i cossos de seguretat permet que els municipis puguin crear cossos de policia propis –per exemple, la Guàrdia Urbana de Barcelona o altres cossos de policia local. L'article 51.3 d'aquesta Llei orgànica ens diu que aquests cossos només podran actuar en l'àmbit territorial del municipi «salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes». També preveu que:

«Cuando ejerzan funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales, podrán actuar fuera del término municipal respectivo, con autorización del Ministerio del Interior o de la correspondiente autoridad de la comunidad autónoma que cuente con cuerpo de policía autonómica [...]».

## 4. La població municipal

Un segon element necessari dels municipis és la seva població. La població municipal està constituïda pel conjunt de persones inscrites al padró municipal d'habitants (article 15 LBRL).

Per tant, per a poder adquirir jurídicament la condició de veí d'un determinat municipi no n'hi ha prou de residir en el territori d'un determinat municipi, sinó que, a més, cal complir amb un requisit de caràcter formal: la inscripció al padró municipal.

L'LBRL ens diu que tota persona que visqui a Espanya –amb independència de la seva nacionalitat, estat civil, edat<sup>4</sup>...– està obligada a inscriure's al padró del municipi en què resideixi habitualment. En el cas que es resideixi en més d'un municipi, haurà d'inscriure's en aquell en què resideixi més temps (article 15 LBRL).

<sup>(4)</sup>Pel que fa als menors d'edat no emancipats o els majors d'edat incapacitats, tindran el mateix veïnatge que el dels pares que exerceixen la guarda o custòdia o dels seus representants legals (article 54.2 RPDT).

### Padró municipal d'habitants

El padró municipal d'habitants no és res més que un registre administratiu en el qual consten els veïns d'un municipi. D'acord amb l'article 16.2 de l'LBRL, les úniques dades que han de constar obligatòriament al padró són: nom i cognoms, sexe, domicili habitual, lloc i data de naixement, número de DNI o, en el cas d'estrangers, document equivalent, certificat de títol escolar o acadèmic que es posseeixi i, finalment, altres dades que puguin ser necessàries per a l'elaboració dels cens electoral (i regulades, per tant, en la legislació electoral).

Per altra banda, d'acord amb l'article 15 de l'LBRL, les dades del padró constitueixen prova de la residència en un determinat municipi i del domicili habitual. En aquest sentit, les certificacions que s'expedeixin d'aquestes dades tenen caràcter de document públic i feaent per tots els efectes administratius.

Vegeu, per exemple, l'article 41.4 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

La gestió del padró municipal correspon a l'ajuntament, que és qui s'ha d'encarregar de la seva formació, actualització, revisió i custòdia. De tota manera, a conseqüència de la insuficient capacitat d'alguns municipis, és habitual que els ajuntaments sol·licitin l'assistència d'altres ens locals supramunicipals –especialment de les diputacions provincials– en la gestió del padró municipal.

Igualment, cal tenir en compte que els ajuntaments estan sotmesos a les directius de caràcter tècnic que aprova l'Institut Nacional d'Estadística (INE), que, d'acord amb l'article 17.3 de l'LBRL, exerceix la funció de coordinació dels padrons de tots els municipis<sup>5</sup>.

<sup>(5)</sup>Juntament amb les funcions de coordinació que s'atribueixen a l'INE, l'LBRL crea també el Consejo de Empadronamiento, com un òrgan de col·laboració interadministrativa en matèria de gestió padronal, format per representants de l'Administració General de l'Estat i dels ens locals (article 17.4 LBRL).

Com us podeu imaginar, un dels problemes recurrents en la gestió del padró municipal d'habitants consisteix a garantir que les seves dades es corresponen amb la realitat. En aquest sentit, l'LBRL –des de la reforma de la Llei 4/1996, de 10 de gener– va substituir el sistema de renovacions periòdiques per un sistema de gestió informatitzada del padró municipal, d'actualització permanent.

En qualsevol cas, el Reial decret 1690/1986, d'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de població i demarcació territorial, ens diu que tots els veïns han de comunicar al seu ajuntament qualsevol variació de les seves circumstàncies personals que impliqui una modificació de les dades del padró. A més, s'afegeix que tota persona que canviï de residència dintre del territori espanyol està obligada a inscriure's al padró del nou municipi en el qual vagi a viure. Amb aquesta obligació es pretén evitar que –més enllà de les accions d'actualització i revisió del padró que puguin fer els ajuntaments i de les comunicacions que puguin fer-li arribar altres administracions públiques– s'evitin situacions de doble empadronament o de falta d'inscripció.

#### **4.1. Drets i deures dels veïns**

Com apuntàvem abans, des del mateix moment de la seva inscripció, les persones inscrites al padró municipal d'habitants passen a ser considerades jurídicament com a **veïns** del municipi corresponent. El fet de considerar-se com a veï d'un municipi determina un estatus jurídic, és a dir, atribueix a aquella persona un conjunt de drets i deures específics en relació amb un ens local concret.

L'article 18 de l'LBRL intenta una caracterització general de l'estatus jurídic dels veïns, formulant una enumeració dels seus drets i deures. Sense poder entrar a analitzar cadascun d'ells, podem diferenciar-ne els següents:

1) Drets de caràcter polític: com el dret a ser elector i elegible en les eleccions d'acord amb la legislació electoral, el dret a participar en la gestió municipal o el dret a sol·licitar la celebració d'una consulta popular.

2) Drets de caràcter administratiu: com el dret a utilitzar els béns i serveis públics municipals, dret d'exigir l'establiment d'un servei públic quan aquest constitueix una competència municipal pròpia de caràcter obligatori.

3) Deures: l'article 18.1 de l'LBRL fa referència també als deures dels veïns, en concret, al deure de contribuir mitjançant les prestacions econòmiques i personals legalment previstes per a la realització de les competències municipals. Això no és res més que una concreció del deure constitucional de contribuir al sosteniment de les despeses públiques (article 31.1 CE).

Ara bé, tot i l'esforç d'aquest precepte per a sistematitzar els drets i deures dels veïns, hem de tenir en compte que l'article 18.1 de l'LBRL no només no ofereix un catàleg complet –el mateix article 18.1 i) LBRL ens diu que hi poden haver

altres drets i deures dels veïns establerts per la llei–, sinó que, a més, no tots els drets i deures que s'enumeren són, en rigor, exclusius dels veïns –per exemple, el dret a utilitzar els serveis públics municipals correspon a qualsevol persona que es trobi al municipi, no només als que tinguin la consideració de veí.

#### **4.2. La transcendència de la població municipal en relació amb el règim jurídic del municipi**

Com hem dit anteriorment, la població es configura com un element indispensable per a l'existència d'un municipi, ja que és evident que aquest no pot existir sense un mínim substrat poblacional. Ara bé, el nombre legal d'habitants d'un municipi, que s'extreu de les dades del padró municipal, resulta també molt important per a determinar altres aspectes del règim jurídic dels municipis.

Podríem posar molts exemples. Una bona mostra poden ser els següents:

1) La població municipal resulta determinant per a identificar els serveis mínims que obligatòriament ha de prestar un municipi d'acord amb l'article 26.1 de l'LBRL.

2) El nombre legal d'habitants d'un municipi serveix també de referència a la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, de règim electoral general, per a determinar el nombre de regidors de què ha de disposar cada ajuntament (article 179 LOREG).

3) La població del municipi determina també algunes especialitats referides a l'organització i el funcionament municipal –que estudiarem més endavant. Podem citar, per exemple, la possibilitat d'acollir-se als règims municipals especials (tant el règim de consell obert o el règim dels municipis de gran població), la diferent periodicitat de les sessions del ple municipal (article 46.2 LBRL) o l'existència de determinats òrgans de govern municipal en funció de la població, com la junta de govern local o les comissions informatives [article 20.1 b) i c) LBRL].

4) Finalment, la població també té incidència pel que fa a la hisenda municipal, ja que la població municipal determina, entre d'altres, la participació dels diferents municipis en els tributs de l'Estat (article 124 TRLHL).



## 5. L'organització municipal

El tercer element dels municipis, juntament amb el seu territori i la població, és l'organització, és a dir, el conjunt de mitjans (tant institucionals com materials) que permeten al municipi complir les finalitats i les competències que l'hi assigna l'ordenament jurídic.

Com hem vist en mòduls anteriors, la Constitució espanyola ja fa referència a l'organització municipal quan ens diu que:

«El govern i l'administració municipal correspon als respectius ajuntaments, integrats pels alcaldes i els regidors. Els regidors seran elegits pels veïns del municipi mitjançant sufragi universal igual, lliure, directe i secret, en la forma establerta per la llei. Els alcaldes seran elegits pels regidors o pels veïns. La llei regularà les condicions en què sigui procedent el règim de consell obert». (article 140 CE)

En aquest moment, ens interessa destacar inicialment dues idees:

1) En primer lloc, que la Constitució fixa ja el sistema politicoadministratiu dels municipis per mitjà de l'existència d'ajuntaments integrats, necessàriament, per l'alcalde i els regidors. A la vegada que, com ja sabem, en destaca el caràcter representatiu i democràtic.

2) I, en segon lloc, cal tenir també present que la Constitució preveu l'existència de règims municipals especials, és a dir, règims jurídics previstos per a determinats tipus de municipis. Així, l'article 140 de la CE fa referència expressa al règim de consell obert, que haurà de ser regulat per una llei. Més endavant farem referència als règims municipals especials.

### 5.1. L'organització municipal bàsica

Com ja sabem, l'LBRL és la norma que s'ha ocupat de desenvolupar amb caràcter bàsic el règim jurídic de l'administració local. En aquest sentit, l'LBRL s'ha ocupat també de regular l'organització municipal, atribuint –com no podia ser d'altra manera– a l'ajuntament el govern i l'administració del municipi (article 19 LBRL).

De tota manera, quan parlem de l'ajuntament com a òrgan de govern i administració del municipi, hem de tenir present que, en realitat, ens estem referint a **una estructura orgànica complexa**, formada a la vegada per altres òrgans administratius. En aquest sentit, l'article 20.1 de l'LBRL fixa tot un seguit d'òrgans que, necessàriament, han d'existir en tots els municipis. Si bé, com veurem després, permet també que la normativa autonòmica o els mateixos municipis, per mitjà del reglament orgànic municipal, puguin complementar aquesta estructura organitzativa bàsica.

## 1) L'alcalde

El primer òrgan municipal al qual hem de fer referència és l'alcalde. Com ens diu l'article 21 de l'LBRL, l'alcalde és el president de la corporació local, és a dir, és qui dirigeix el govern i l'administració local.

Cal dir que, amb la idea de millorar l'eficàcia i l'agilitat en l'actuació municipal, l'LBRL ha optat per un model «presidencialista», en el qual l'alcalde exerceix bona part de les funcions gestores i executives del municipi. En aquest sentit, l'article 21 de l'LBRL estableix la llista de quines són les funcions de l'alcalde.

Si seguim la classificació de Rivero Ysern, podem diferenciar entre «competències internes», és a dir, que tenen a veure amb l'organització i els mitjans materials de l'ajuntament i «competències externes», que tenen incidència sobre els ciutadans.

Dintre de les primeres podríem trobar-hi, per exemple:

a) Dirigir el govern i l'administració municipal. L'alcalde és el màxim responsable dels serveis municipals i, per tant, li correspon la tasca de direcció, inspecció i impuls dels serveis i obres municipals.

b) Presidència dels òrgans col·legiats municipals. L'alcalde convoca i presideix les sessions del ple, de la junta de govern local i de qualsevol altre òrgan municipal quan així s'estableixi legalment o reglamentàriament. Així mateix, com a president d'aquest òrgan, l'alcalde pot decidir els empats amb el vot de qualitat.

c) En matèria de personal, l'alcalde exerceix la direcció de tot el personal de l'ajuntament (inclosa la policia local), amb independència de si es tracta de personal funcionari o laboral. En aquest sentit, exerceix la potestat sancionadora i disciplinària sobre el personal, aprova l'oferta d'ocupació pública i les bases de les convocatòries de selecció de personal, entre d'altres.

d) L'alcalde disposa també de competències en matèria de gestió econòmica, ja que, per exemple i d'acord amb el pressupost municipal, pot disposar de determinades despeses, o pot concertar operacions de crèdit amb un límit màxim del 10% dels recursos ordinaris del pressupost (a partir d'aquest límit la competència per fer aquestes operacions correspon al ple).

Pel que fa a les competències externes de l'alcalde, podem destacar, entre d'altres:

a) L'alcalde representa l'ajuntament. De forma col·loquial, podríem dir que l'alcalde és la imatge de l'ajuntament, per la qual cosa ha de presidir els actes públics que se celebren al municipi, etc.

b) En segon lloc, l'alcalde té la capacitat per a dictar bans que, com ja hem dit, no són més que simples recordatoris de deures o obligacions fixades per l'ordenament jurídic.

c) Tradicionalment, l'alcalde exerceix també la potestat sancionadora per les infraccions de les ordenances municipals i li correspon també l'atorgament de llicències (per exemple, llicències d'activitat, llicències d'obres...), excepte que la normativa sectorial atribueixi aquesta competència a un altre òrgan municipal.

### **Clàusula residual**

Com es pot comprovar, les competències atribuïdes legalment a l'alcalde són molt àmplies. Però és que, a més a més, hem de tenir present que l'article 21.1 s) de l'LBRL preveu una clàusula residual competencial en favor de l'alcalde, que ens diu que corresponen a l'alcalde totes aquelles funcions:

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

Per tant, d'acord amb aquest precepte, s'atribueixen a l'alcalde totes aquelles competències que no hagin estat expressament assignades a cap altre òrgan municipal.

Cal tenir en compte també que l'article 21.3 de l'LBRL permet a l'alcalde delegar algunes de les seves funcions als altres òrgans del municipi, si bé trobem algunes funcions que s'exclouen d'aquesta possible delegació. És el cas, per exemple, de la convocatòria i presidència de les sessions del ple i la junta de govern local, la capacitat de decidir els empats amb el vot de qualitat o la direcció del personal de l'ajuntament.

Si ens centrem en el sistema d'elecció de l'alcalde, cal recordar que l'article 140 de la Constitució va deixar oberta aquesta possibilitat, permetent que l'alcalde pogués ser escollit o bé directament pels veïns o bé pels regidors. Finalment, a diferència d'altres ordenaments jurídics, el sistema espanyol va optar per la segona possibilitat, ja que, com sabem, l'alcalde no accedeix al seu càrrec per l'elecció directa de la ciutadania sinó de forma indirecta, mitjançant la seva elecció per i entre els regidors de l'ajuntament.

L'elecció de l'alcalde es produeix en la sessió de constitució de l'ajuntament i l'article 196 de la LOREG fixa algunes regles comunes a aquest procediment electiu:

a) En primer lloc, ens diu que poden ser candidats a alcalde tots aquells regidors que hagin encapçalat les corresponents llistes electorals a les eleccions municipals. La LOREG, però, preveu una excepció: en els municipis amb una població compresa entre 100 i 250 habitants, poden ser candidats a alcalde qualsevol dels regidors.

b) En segon lloc, com dèiem, l'alcalde és escollit pels regidors. En concret, la LOREG ens diu que per a ser escollit alcalde, cal la majoria absoluta del ple en una primera votació. Si en la primera votació cap dels candidats no aconsegueix aquesta majoria serà proclamat alcalde el candidat que hagi encapçalat la llista més votada a les eleccions municipals. I, en cas que hi hagués un empat a vots en les eleccions, la LOREG ens diu que es decidirà el càrrec per sorteig.

Pel que fa a la pèrdua de la condició d'alcalde, la causa més habitual del cessament dels alcaldes és el transcurs del mandat de quatre anys pel qual van ser nomenats. Ara bé, hi ha altres causes que donen lloc al cessament o a la pèrdua de la condició de càrrec electe: per exemple, la inhabilitació per a l'exercici de càrrecs públics per sentència judicial ferma o la mort de l'alcalde. Nosaltres, però, ens centrarem en tres supòsits: la renúncia, la moció de censura i la qüestió de confiança.

a) **Renúncia:** l'alcaldia, com qualsevol altre càrrec públic, és de caràcter voluntari, per la qual cosa l'alcalde pot renunciar al seu nomenament en qualsevol moment del seu mandat. D'acord amb el Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic dels ens locals, la renúncia haurà de fer-se efectiva per escrit davant del ple de l'ajuntament. En tot cas, cal tenir present que la renúncia al càrrec d'alcalde no suposa, necessàriament, també la renúncia a la condició de regidor de l'ajuntament.

Una vegada formalitzada la renúncia, el ple de l'ajuntament ha de procedir novament a l'elecció de l'alcalde d'acord amb les regles comunes que exposàvem anteriorment.

b) **Moció de censura:** la moció de censura és un mecanisme plenament coherent amb el sistema d'elecció de l'alcalde, ja que si aquest requereix d'una majoria absoluta del ple per al seu nomenament, sembla lògic també que amb la mateixa majoria el ple pugui revocar el seu mandat i nomenar un nou alcalde.

La moció de censura en l'àmbit municipal es regula a l'article 197 de la LOREG, que ens diu que la iniciativa per a promoure-la correspon a la majoria absoluta del nombre legal de regidors que conformen l'ajuntament. Igualment, en l'àmbit municipal parlem d'una moció de censura «constructiva», ja que la iniciativa haurà d'anar acompanyada de la proposta d'un nou candidat a alcalde. Aquest candidat pot ser qualsevol dels regidors, que haurà d'acceptar de forma expressa en el mateix escrit de la moció de censura<sup>6</sup>.

<sup>6</sup>En aquest punt, hem de mencionar que la sentència del Tribunal Constitucional núm. 151/2017, de 21 de desembre, ha declarat la inconstitucionalitat de l'article 197.1 a) de la LOREG, que preveia un quòrum específic per la votació de la moció de censura a l'alcalde, aplicable als supòsits en què es produïssin desvinculacions del grup municipal.

Una vegada admesa a tràmit la moció de censura, el ple queda convocat, de manera automàtica, pel desè dia hàbil a comptar des del dia següent a la presentació de la moció per tal de procedir al seu debat i votació. Com ja hem apuntat, per tal que prosperi la moció de censura, l'article 197.1 de la LOREG exigeix la majoria absoluta del nombre legal de regidors de l'ajuntament.

Pel que fa als efectes de la moció de censura, la LOREG ens diu que, en cas de prosperar, es produirà el cessament de l'anterior alcalde i quedarà proclamat automàticament com a nou alcalde el candidat proposat en la moció de censura.

**c) Qüestió de confiança:** la reforma de la LOREG produïda per la Llei orgànica 8/1999, de 21 d'abril, va introduir en l'àmbit municipal la possibilitat que l'alcalde pugui plantejar al ple l'anomenada qüestió de confiança.

La qüestió de confiança se'ns presenta com un mecanisme que ha de permetre superar situacions en les quals, en no disposar l'alcalde del suport majoritari dels regidors, es donen situacions de bloqueig en la presa de decisions –però sense que, a la vegada, hi hagi una alternativa de govern estable mitjançant la corresponent moció de censura. Per a superar aquestes situacions de rigidesa es permet a l'alcalde presentar la qüestió de confiança davant del ple.

La qüestió de confiança es regula a l'article 197 bis de la LOREG i en l'àmbit municipal té la particularitat que ha d'anar sempre vinculada a l'aprovació de determinats assumptes de la màxima transcendència per al municipi. En concret, l'apartat primer de l'article 197 bis de la LOREG ens diu que la presentació de la qüestió de confiança per l'alcalde haurà d'anar 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».

Per tant, i a diferència del que succeeix en altres àmbits territorials, l'alcalde no és lliure de presentar la qüestió de confiança sempre que vulgui, sinó que haurà de limitar-se a aquests assumptes. A més a més, cal també que aquests assumptes hagin estat prèviament debatuts al ple i no s'hagi pogut arribar a cap acord.

Quant als efectes, hem de destacar que en el cas que la qüestió de confiança no obtingués el nombre de vots favorables necessari per a l'aprovació del corresponent acord, la LOREG ens diu que l'alcalde quedarà cessat automàticament, si bé restarà en funcions fins que el ple nomeni un nou alcalde<sup>7</sup>.

D'acord amb la LOREG, l'elecció del nou alcalde es realitzarà d'acord amb els criteris comuns que ja hem estudiant anteriorment, si bé l'alcalde cessant quedarà exclòs del cap de llista a efectes de la nova elecció, i ocuparà el seu lloc el següent.

<sup>(7)</sup> **Excepció:** quan la qüestió de confiança es vinculi a l'aprovació dels pressupostos anuals, s'entén atorgada la confiança un cop aprovat el projecte si en el termini d'un mes des que es vota el refús de la qüestió de confiança no es presenta una moció de censura amb un candidat alternatiu o si aquesta no prospera (article 197 bis 5 LOREG).

Per últim, cal assenyalar que la LOREG introdueix algunes limitacions temporals a la utilització d'aquests mecanismes. Així, l'article 197 bis de la LOREG impedeix que l'alcalde pugui plantejar més d'una qüestió de confiança en un mateix any, ni més de dues al llarg de tota la durada del seu mandat. Igualment, tampoc resulta possible presentar una qüestió de confiança durant l'últim any de mandat.

## 2) El ple

Juntament amb l'alcalde, en tots els ajuntaments existeix també el ple. El ple està integrat per tots els regidors de l'ajuntament i, com ja hem vist, és presidit per l'alcalde. El ple és el màxim òrgan de govern dels municipis i hi resideix la voluntat dels ciutadans, ja que els seus membres són escollits mitjançant sufragi universal, lliure, directe i secret per part dels ciutadans.

En efecte, l'article 140 de la Constitució imposa el funcionament democràtic i representatiu dels municipis, exigint per a l'elecció dels regidors les mateixes garanties que, per exemple, l'elecció dels diputats o senadors de les Corts Generals. En aquest sentit, les normes relatives a l'elecció dels regidors es troben recollides actualment als articles 176-193 de la LOREG.

Per a determinar el nombre de regidors que correspon a cada municipi, la LOREG fixa una taula en funció de la població municipal. Aquesta taula va des dels 3 regidors pels municipis de menys de 100 habitants fins als 25 regidors per als municipis amb una població compresa entre els 50.001 i els 100.000 habitants. A partir d'aquí cal sumar un regidor més per cada 100.000 habitants, tenint en compte que el nombre final ha de ser sempre senar.

Cal tenir present també que els regidors són titulars de l'anomenat *ius in officium* (dret a exercir el càrrec), que es configura com un conjunt de drets (i deures) concrets inherents a l'exercici del seu càrrec públic i garantits directament per l'article 23.1 de la Constitució, que tenen per finalitat garantir que els regidors puguin participar efectivament en l'actuació pública.

Aquest *ius in officium* es manifesta en una àmplia gamma de drets i deures propis dels regidors, com, per exemple, la reserva del lloc de treball (article 74.1 LBRL), el dret d'accés a la documentació municipal (article 77 LBRL) o el deure de formular una declaració dels seus béns i activitats (article 75.7 LBRL). Aquestes garanties, a més, es configuren com un dret de caràcter personal, de manera que ningú, ni tan sols el partit o coalició que el va presentar, pot privar els regidors del seu exercici mentre dura el seu mandat.

### Per a saber-ne més

E. Belda Pérez-Pedrero (2000). *Los representantes locales en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Si ens centrem en les seves competències, el ple se'ns presenta com la màxima representació política de l'ajuntament, per això assumeix competències d'especial transcendència per a la vida municipal. En concret, l'ampli llistat de competències del ple previst a l'article 22 de l'LBRL, podem reconduir-lo als següents punts:

**a)** En primer lloc, s'assigna al ple la funció de control i fiscalització dels altres òrgans de govern i administració municipal. Aquesta funció es concreta, sobretot, en el debat i la votació de la moció de censura i la qüestió de confiança que es produeixen en el ple de l'ajuntament i que, com ja hem estudiat, pot portar al cessament de l'alcalde.

**b)** En segon lloc, el ple és també el titular de la potestat normativa en l'àmbit municipal. Així corresponen a aquest òrgan tant l'aprovació de les ordenances municipals com del pressupost o del reglament orgànic municipal [article 22.2. d) i article 22.2 e) LBRL].

**c)** Un tercer gran grup de competències del ple vindrien donades per l'adopció de decisions relatives als elements del municipi. Així, per exemple, correspon al ple, entre d'altres [article 22.2 b) LBRL]:

- la presa dels acords relatius a l'alteració dels termes municipals
- la participació del municipi en organitzacions supramunicipals
- la modificació del nom o dels símbols del municipi
- l'acceptació de competències delegades per altres administracions públiques

**d)** Finalment, corresponen al ple importants competències administratives en matèries diverses. Per exemple:

- en matèria de serveis públics correspon al ple la determinació de la seva forma de gestió [article 22.1 f) LBRL]
- en matèria financera, s'atribueix al ple les operacions de crèdit la quantia acumulada de les quals superi el 10% dels recursos ordinaris del pressupost [article 22.2 m) LBRL]
- en matèria urbanística, correspon al ple l'aprovació inicial del planejament general [article 22.2 c) LBRL]
- en matèria de béns públics l'alteració de la qualificació jurídica dels béns de domini públic [article 22.2 l) LBRL]

Com succeeix amb les atribucions de l'alcalde, l'article 22.4 de l'LBRL permet que algunes de les competències del ple puguin ser també objecte de delegació a altres òrgans municipals (en concret, a l'alcalde o a la junta de govern local). En tot cas, però, val la pena remarcar que aquestes possibles delegacions es limiten únicament a matèries relacionades amb la participació del ple en la gestió administrativa de l'ajuntament, excloent-hi l'adopció de les decisions polítiques de major transcendència (com, per exemple, el control i fiscalització dels òrgans de govern o l'aprovació de les ordenances o del reglament orgànic municipal).

### **Relació ple-alcalde**

Cal tenir en compte que, tot i la peculiar relació que hi ha entre el ple i l'alcalde (ja que, com ja sabem, el ple nomena l'alcalde i en alguns supòsits pot cessar-lo), pròpiament la relació que s'estableix entre ambdós òrgans no pot qualificar-se de jerarquia. Com hem vist, l'ordenament jurídic atribueix a cadascun d'aquests dos òrgans un seguit de funcions, que poden exercir lliurement sense intromissions il·legítimes per part dels altres òrgans municipals.

Pel que fa al funcionament del ple, l'LBRL diferencia entre sessions ordinàries i extraordinàries. Quant a les primeres, se celebraran cada mes en els municipis de més de 20.000 habitants, cada dos mesos en els municipis amb població entre 5.001 i 20.000 habitants i, finalment, cada tres mesos en els municipis de menys de 5.000 habitants. Pel que fa a les sessions extraordinàries, se celebraran quan així ho decideixi l'alcalde o ho sol·liciti una quarta part dels regidors.

Quant a l'adopció dels acords en el ple, aquesta es produeix mitjançant una votació. Normalment, els acords **s'adopten per majoria simple** dels membres presents, és a dir, més vots a favor que en contra (article 47.1 LBRL). Ara bé, hi ha alguns supòsits en què l'LBRL –o, en el seu cas, altres normes amb rang de llei– exigeix una majoria absoluta. És el cas, per exemple, de l'alteració dels termes municipals [article 47.2 a) LBRL], l'aprovació o modificació del reglament orgànic municipal [article 47.2 f) LBRL], o l'aprovació de la moció de censura [article 197.1 a) LOREG].

Cal tenir en compte que el Tribunal Constitucional –per exemple, en la sentència núm. 331/1993, de 12 de novembre– ha considerat que el quòrum i les majories necessàries per a l'adopció dels acords en els òrgans col·legiats de govern dels ens locals tenen caràcter bàsic, ja que són elements que enllacen directament amb el model d'autonomia local garantit per la Constitució i que preveuen el funcionament democràtic dels ens locals. Per això que el Tribunal Constitucional hagi anul·lat algunes normes autonòmiques que fixaven quòrums de votació reforçats, diferents dels previstos a l'LBRL.

### **3) Els tinents d'alcalde**

Juntament amb l'alcalde i el ple, l'article 20.1 de l'LBRL ens diu que en tots els municipis hi hauran d'haver també els tinents d'alcalde. Els tinents d'alcalde són nomenats i cessats directament per l'alcalde entre els membres de la junta de govern i, en aquells municipis en què no existeixi aquest òrgan, entre els regidors<sup>8</sup>.

<sup>(8)</sup>Com us podeu imaginar, el càrrec de tinent d'alcalde és voluntari, per la qual cosa es pot renunciar al nomenament sense perdre la condició de regidor.



En ser un òrgan d'existència obligatòria, tots els municipis han de comptar, com a mínim, amb un tinent d'alcalde. Ara bé, l'article 46.2 del Reglament d'organització i funcionament dels ens locals fixa el nombre màxim de tinents d'alcalde que es poden nomenar, tot indicant que aquests no poden superar un terç del nombre legal de membres del ple.

Pel que fa a les funcions dels tinents d'alcalde, l'LBRL només els assigna una única funció: substituir l'alcalde en els supòsits de vacant, absència o malaltia. Per tant, quan es doni algun d'aquests supòsits, la totalitat de competències que la llei atribueix a l'alcalde passarien a ser exercides pels tinents d'alcalde, en funció de l'ordre del seu nomenament. De tota manera, és habitual que els tinents d'alcalde exerceixin altres funcions de govern i administració municipal delegades expressament per l'alcalde.

#### 4) La junta de govern local

L'LBRL també preveu l'existència d'un òrgan col·legiat de caràcter executiu que es denomina junta de govern local. Aquest òrgan està format per l'alcalde i un nombre de regidors no superior a un terç del nombre legal de membres de l'ajuntament. Correspon a l'alcalde nomenar i separar lliurement els membres que formen part de la junta de govern local.

Cal tenir en compte que la junta de govern local no és, pròpiament, un òrgan d'existència obligatòria en tots els municipis, ja que l'LBRL ens diu que aquest només ha d'existir necessàriament en els municipis de més de 5.000 habitants. Ara bé, això no impedeix que també pugui existir en els municipis amb una població inferior quan així ho prevegi el reglament orgànic municipal o ho acordi el ple [article 20.1 b) LBRL].

La junta de govern local, com apuntàvem anteriorment, és essencialment un òrgan de suport a l'alcalde, que té com a finalitat assistir amb caràcter permanent a l'alcalde (article 23.2 LBRL). En aquest sentit, la junta de govern local serà informada amb caràcter previ de les decisions de l'alcalde quan «la importància del asunto así lo requiera» (article 53.1 ROF).

De tota manera, la junta de govern pot desenvolupar també totes aquelles competències que expressament li deleguin l'alcalde o altres òrgans municipals (article 23.2 LBRL). I val a dir que aquest és un supòsit habitual, que converteix la junta de govern local en un important òrgan de gestió municipal.

Pel que fa al règim de funcionament de la junta de govern local, cal dir que les seves sessions s'adaptaran a allò que prevegi el ple o el reglament orgànic municipal. En tot cas, el ROF ens diu que, en defecte de previsió expressa, la junta s'haurà de reunir, com a mínim, cada quinze dies. En tot cas, les seves sessions no són públiques, sense perjudici que els seus acords hagin de ser recollits en una acta i enviats a la resta de membres del ple (article 113 ROF).

## 5) Comissions d'estudi, informe, consulta i seguiment

D'acord amb l'article 20.3 c) de l'LBRL, sempre que la legislació de les comunitats autònomes no prevegi una altra cosa, en aquells municipis de més de 5.000 habitants –i en els municipis de menys de 5.000 habitants quan així ho acordi el ple o ho estableixi el reglament orgànic municipal– hi haurà comissions d'estudi, informe i consulta dels assumptes que hagin de ser sotmesos al ple, així com pel seguiment de la gestió de l'alcalde, la junta de govern i dels regidors que exerceixin funcions delegades.

Aquestes comissions es coneixen habitualment com a «comissions informatives» i, com indica el seu nom, no tenen funcions resolutòries, sinó que són merament consultives. Tenen per funció permetre que els diferents grups polítics municipals puguin estudiar o debatre els assumptes que, posteriorment, han de ser sotmesos a votació al ple o a la junta de govern local (quan aquesta actua per delegació del ple). En aquest sentit, els informes que poden emetre les comissions informatives, que en alguns supòsits poden ser preceptius, no tenen caràcter vinculant pel ple.

Correspon al ple determinar el nombre de comissions que es vol constituir i la seva denominació. En tot cas, el ROF preveu que puguin existir comissions informatives permanents, que són aquelles que es constitueixen amb caràcter general, en funció de les diferents matèries que es tracten al ple; i comissions informatives especials, que es poden constituir per a un assumpte concret. En aquest cas, aquestes comissions especials s'extingiran una vegada que s'hagi dictaminat o informat sobre l'assumpte que constitueix el seu objecte.

Pel que fa a la seva composició, les comissions informatives estan sempre integrades per regidors, sense que puguin participar-hi persones que no tinguin aquesta condició. A més a més, la composició de les comissions haurà d'assegurar la participació de tots els grups polítics, en proporció a la seva representativitat al ple de l'ajuntament<sup>9</sup>.

<sup>9</sup>Vegeu, per exemple, la sentència del Tribunal Constitucional núm. 30/1993, de 25 de gener.

## 6) Comissió especial de comptes

Al marge de les comissions informatives mencionades anteriorment, l'LBRL preveu l'existència obligatòria en tots els municipis de la comissió especial de comptes [article 20.1 e) LBRL], la funció principal de la qual és emetre un informe sobre els comptes de l'ajuntament, a la vegada que pot actuar com a comissió informativa permanent en els assumptes relacionats amb la hisenda i l'economia del municipi.

Com en el cas anterior, la comissió especial de comptes està formada per representants de tots els grups polítics municipals d'acord amb la seva representativitat (article 116 LBRL) i, pel que fa al seu funcionament, es regirà per allò establert per a les comissions informatives.

La principal funció de la comissió especial de comptes és permetre als diversos grups polítics de l'ajuntament fer seguiment i fiscalització de la gestió econòmica de l'ajuntament. En aquest sentit, l'article 116 de l'LBRL ens diu que aquesta comissió haurà d'emetre un informe sobre els comptes de l'ajuntament abans de l'1 de juny de cada any natural, per tal que aquests puguin ser aprovats posteriorment pel ple.

## 5.2. L'organització municipal complementària

A més dels òrgans que configuren l'organització municipal bàsica, el nostre ordenament jurídic reconeix al municipi la capacitat per a crear i regular altres òrgans complementaris (article 20.3 LBRL). Aquests òrgans poden ser molt diversos, en funció de les necessitats concretes de cada municipi. Així, tot i que la legislació d'algunes comunitats autònomes ha previst ja alguns d'aquests possibles òrgans complementaris, res no impedeix que siguin els mateixos municipis els qui decideixin – per mitjà del seu reglament orgànic– establir altres òrgans municipals no previstos expressament per la legislació autonòmica<sup>10</sup>.

<sup>(10)</sup>L'LBRL també menciona l'existència d'un òrgan complementari: la Comissió especial de suggeriments i reclamacions [article 20.1 d) LBRL], que, com veurem després, és obligatòria en els municipis de gran població però voluntària en la resta de municipis.

### Organització municipal complementària

A tall d'exemple, el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), regula alguns dels òrgans complementaris que poden introduir els municipis catalans. Així, entre d'altres, preveu el «síndic municipal de greuges», que serà escollit pel ple de l'ajuntament i que té com a funció defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels veïns del municipi (article 59 TRLMRLC) o la creació d'òrgans territorials de gestió desconcentrada per tal de facilitar la participació ciutadana en la gestió dels assumptes municipals (article 61 TRLMRLC).

Tot i que la creació d'aquests òrgans complementaris depèn sempre de la voluntat del municipi, el seu règim jurídic no pot vulnerar l'organització municipal bàsica que mencionàvem anteriorment. Al mateix temps, la legislació d'algunes comunitats autònomes preveu també alguns principis generals dirigits a racionalitzar la possible creació d'altres òrgans municipals i garantir els drets de participació i representació dels diferents grups polítics municipals en aquests.

Una bona mostra podria ser l'article 49 del mencionat TRLMRLC, que afirma que «la creació dels òrgans complementaris ha de respondre als principis d'eficàcia, economia organitzativa i participació ciutadana», o l'article 29.2 de la Llei 2/2016, de 7 d'abril, d'institucions locals d'Euskadi, que reconeix expressament el dret de tots els grups polítics municipals amb representació al ple a participar en els òrgans complementaris.

### 5.3. Règims municipals especials

Com ja hem apuntat, una de les característiques tradicionals del règim local espanyol ha estat la seva notable uniformitat, ja que s'estableix un únic model organitzatiu comú per a totes les entitats municipals. Aquesta orientació uniformista –com assenyala Mir Bagó– ha estat molt sovint criticada, ja que la realitat local es caracteritza per una gran diversitat entre municipis: al costat de ciutats amb milions d'habitants, hi ha pobles que amb prou feines arriben a un centenar de veïns; al costat de pressupostos municipals de milers de milions d'euros, n'hi ha que, de lluny, no arriben al milió d'euros<sup>11</sup>; municipis neta-ment urbans enfront de municipis rurals o de muntanya, etc. És per això que molt sovint s'ha reclamat una flexibilització del règim organitzatiu municipal que, fugint del mencionat uniformisme, permeti adaptar la seva organització a les circumstàncies reals de cada municipi.

<sup>(11)</sup>Per a fer-nos-en una idea, i segons dades del 2017, el municipi més petit de Catalunya era Sant Jaume de Frontanyà, amb una població de 27 habitants i un pressupost de poc més de 200.000 euros.

En aquest sentit, tot i que la vigent legislació de règim local continua mantenint un model organitzatiu substancialment uniforme per a tots els municipis, és cert també que preveu alguna excepció, en regular expressament alguns «règims municipals especials» –com veurem seguidament, el règim dels municipis de gran població (article 121-132 LBRL) i d'aquells que funcionen en règim de consell obert (article 29 LBRL)– i permetre que la legislació autonòmica pugui establir especialitats organitzatives per a determinats tipus de municipis (article 30 LBRL).

#### Prohibició de règims singulars

Quan parlem de règims municipals especials, cal tenir en compte que l'article 9 de l'LBRL prohibeix l'existència de règims locals singulars, és a dir, d'aplicació limitada a determinades i concretes entitats locals, individualitzades per la mateixa norma. Per tant, com veurem tot seguit i tal com va declarar el Tribunal Constitucional a la sentència núm. 214/1989, de 21 de desembre, aquesta expressió fa referència a la possibilitat d'establir especialitats de caràcter orgànic o de funcionament en el marc de la legislació bàsica estatal (EJ. 7).

#### 5.3.1. Els municipis en règim de consell obert

L'anomenat consell obert és una forma tradicional d'organització dels petits municipis que, tot i tenir uns orígens històrics remots, ha perdurat fins als nostres dies i gaudeix actualment d'un reconeixement constitucional exprés a l'article 140 de la Constitució. Com veurem seguidament, aquest règim municipal especial es caracteritza per introduir algunes modulacions en el règim organitzatiu i electoral dels municipis, que es justifiquen per l'escassa població municipal o per altres circumstàncies geogràfiques o històriques.

#### Per a saber-ne més

Sobre l'origen històric d'aquest règim municipal especial podeu veure:

E. Orduña Rebollo (1988). «Evolución del concejo abierto y su reconocimiento constitucional». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* (núm. 237, pàg. 827-852).

D'acord amb el mandat constitucional, és l'article 29 de l'LBRL el que s'ocupa de desenvolupar el règim jurídic dels municipis que funcionen en règim de consell obert. Aquest precepte preveia inicialment que aquest règim municipal especial fos d'aplicació obligatòria a tots els municipis de menys de cent habitants.

Ara bé, l'any 2011, amb l'aprovació de la Llei orgànica 2/2011, de 28 de gener, per la qual es modifica la LOREG, es va suprimir aquesta obligatorietat i es va deixar en mans dels veïns, per majoria absoluta, la decisió de continuar o no amb aquest règim particular (article 29.4 LBRL).

Igualment, l'article 29.1 b) de l'LBRL ens diu que podran organitzar-se també en règim de consell obert aquells altres municipis en què la seva localització geogràfica, la millor gestió dels seus interessos o altres circumstàncies ho facin aconsellable. En aquests casos, però, es requereix la petició de la majoria dels veïns del municipi, la decisió favorable de dos terços del ple municipal i la consegüent aprovació per la comunitat autònoma.

En aquests municipis, l'organització del govern i l'administració municipal es compon necessàriament de dos òrgans diferenciats:

1) Per una banda, un òrgan de caràcter unipersonal, l'alcalde, que és elegit directament pels veïns del municipi. Fixeu-vos que, a diferència del que succeeix en la resta de municipis, ens trobem en un supòsit de democràcia directa, ja que l'alcalde és escollit directament pels veïns pel sistema majoritari (article 179.2 LOREG).

2) I, de l'altra, trobem una assemblea veïnal<sup>12</sup>, que substitueix el ple i està integrada per tots els electors d'aquell municipi. En els municipis que funcionen en règim de consell obert, aquesta assemblea és un òrgan fonamental, ja que, com succeeix en el sistema d'elecció de l'alcalde, la raó de ser d'aquest sistema organitzatiu radica en la democràcia directa, on els veïns assumeixen el govern i la gestió municipal.

(12) La legislació autonòmica denomina aquesta assemblea de diferents maneres: per exemple, consell general, assemblea...

No hi ha una regulació bàsica sobre quines són les funcions concretes que corresponen a aquests dos òrgans, sinó que l'LBRL remet, en primer lloc, als usos, costums i tradicions locals. En defecte d'aquests, s'haurà d'estar a allò que preveuen l'LBRL i la legislació autonòmica sobre règim local i, supletòriament, a allò previst en relació amb l'alcalde i el ple dels municipis de règim comú.

Per últim, cal mencionar també que, tot i que l'LBRL només fa referència a l'existència d'aquests dos òrgans municipals, res no impedeix que les comunitats autònomes puguin establir l'existència d'altres òrgans complementaris. Així, per exemple, en el cas de Catalunya, l'article 73.3 del TRLMRLC preveu

que l'alcalde ha de designar una comissió integrada per un mínim de dos i un màxim de quatre vocals, que l'han d'assistir en l'exercici de les seves funcions i l'han de substituir, per ordre de designació, en cas d'absència o malaltia.

Sobre aquesta organització complementària s'ha pronunciat el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en la sentència núm. 162/2005, de 22 de febrer, en la qual afirma que, excepte delegació expressa, aquests òrgans complementaris no poden assumir funcions pròpies de l'assemblea veïnal, ja que, en cas contrari, es privaria els electors del seu dret a participar en la presa de decisions del municipi (FJ. 5 i 6).

### 5.3.2. Els municipis de gran població

Juntament amb els municipis que funcionen en règim de consell obert, l'LBRL regula també un altre règim municipal especial previst pels denominats municipis de gran població. Aquest règim municipal diferenciat es va introduir mitjançant la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de Mesures per a la modernització del Govern local, que va afegir un nou Títol x –«Règim d'organització dels municipis de gran població»– a l'LBRL, amb la finalitat de donar resposta, com assenyala l'Exposició de Motius de la Llei, a les necessitats experimentades pel municipalisme espanyol i per poder-hi fer front en el context d'una societat dinàmica i en constant evolució.

D'acord amb l'article 121.1 de l'LBRL, aquest règim orgànic específic s'aplicarà automàticament, per tant, per decisió del legislador, als municipis amb una població superior als 250.000 habitants<sup>13</sup> i als municipis que siguin capital de província i tinguin una població superior als 175.000 habitants<sup>14</sup>.

Igualment, pot aplicar-se als municipis que siguin capital de província, capitals autonòmiques o seu de les institucions autonòmiques; així com aquells municipis que tinguin una població superior als 75.000 habitants i que presentin circumstàncies econòmiques, socials, històriques o culturals especials. En aquests casos, però, no n'hi ha prou amb la iniciativa del municipi, sinó que l'article 121.1 LBRL exigeix que ho aprovin les respectives assemblees legislatives de les comunitats autònomes<sup>15</sup>.

En tot cas, però, **s'exclouen expressament de l'aplicació d'aquest règim municipal especial, els municipis de Barcelona i Madrid.** Com mencionarem més endavant, i d'acord amb la Disposició addicional sisena de l'LBRL, aquests dos municipis gaudeixen de règims municipals específics per a cadascun d'ells.

#### Municipis de gran població?

Fixeu-vos que, tot i la denominació utilitzada, l'aplicació d'aquest règim organitzatiu no depèn només de la població municipal, sinó que té en compte molts altres criteris (capitalitat, seu de les institucions, circumstàncies històriques...). De fet, alguns autors (per exemple, Carbonell Porras o Galán Galán) han criticat aquest àmbit d'aplicació tan ampli, ja que, lluny de contenir una regulació únicament per a les grans ciutats, la reforma del 2003 estableix un règim organitzatiu uniforme que pot aplicar-se també a ciutats petites o mitjanes.

(13) En aquesta situació hi trobaríem, entre d'altres, València, Saragossa, Màlaga o Sevilla o l'Hospitalet de Llobregat.

(14) En aquesta situació hi trobaríem, entre d'altres, La Corunya, Granada, Vitòria o Oviedo.

(15) Aquest és el cas, per exemple, de Cartagena (Llei de la regió de Múrcia 5/2005, de 20 de juny); Albacete (Llei Castella-La Manxa 6/2004, de 21 de desembre) o Toledo (Llei Castella-La Manxa 11/2004, de 21 de desembre).

L'organització dels municipis de gran població no és absolutament diferent de la que l'LBRL preveu per als municipis de règim comú (com veurem tot seguit, també es compon d'un alcalde, els tinents d'alcalde, el ple, la junta de govern local...). Ara bé, la configuració d'aquests òrgans i les seves funcions sí que són lleugerament diferents de les previstes amb caràcter ordinari. Anem a veure aquestes especialitats amb una mica més de detall.

### 1) El ple

Com en els municipis de règim comú, els municipis de gran població compten també amb un ple, que és el màxim òrgan de representació política dels ciutadans i està integrat per l'alcalde i tots els regidors. La principal diferència, però, és que mentre que en aquells la presidència del ple és una competència indelegable de l'alcalde (article 21.3 LBRL), en els municipis de gran població es permet que l'alcalde pugui delegar la convocatòria i presidència del ple en un dels regidors (article 122.2 LBRL).

D'aquesta manera, de forma similar a les instàncies territorials superiors, es dissocia el càrrec de president de l'executiu local (l'alcaldia) del càrrec de president de l'òrgan de representació política dels ciutadans (presidència del ple).

Una altra diferència la trobem en les funcions que s'assignen al ple en els municipis de gran població. I és que, tal com preveu l'Exposició de Motius de la mencionada Llei 53/2003, de 16 de desembre, es pretén que el ple es configuri com un autèntic òrgan de debat de les grans polítiques locals que afecten el municipi i d'adopció de les decisions estratègiques.

Des d'aquesta perspectiva, desapareixen del ple algunes de les funcions administratives o purament executives que tradicionalment s'atribueixen al ple<sup>16</sup>, per a centrar-se en aquelles decisions de major transcendència política (article 123 LBRL). Entre d'altres, el control i la fiscalització dels òrgans de govern, la votació de la moció de censura i la qüestió de confiança, l'aprovació o modificació dels reglaments orgànics locals, l'aprovació o modificació d'ordenances, etc.

<sup>(16)</sup>Per exemple, la concertació d'operacions de crèdit, l'alteració de la qualificació jurídica dels béns de domini públic, l'aprovació de la relació de llocs de treball...

A més a més, a diferència dels municipis de règim comú, el ple dels municipis de gran població no pot delegar les seves atribucions ni a l'alcalde ni a la junta de govern local, sinó que només pot fer-ho a les comissions que pugui crear el ple mateix.

I és que, en aquest punt, el Títol x de l'LBRL preveu la creació de dos nous òrgans dintre del ple. Per una banda, comissions que tindran per objecte debatre i informar els assumptes que hagin de ser sotmesos al ple i controlar la gestió de l'alcalde i el seu equip de govern. Aquestes comissions han d'estar formades necessàriament per representants de tots els grups polítics municipals, en proporció a la seva representativitat al ple (article 122.3 LBRL). De

l'altra, ens trobem també amb l'existència d'un secretari general del ple que, entre altres funcions, certificarà els acords adoptats i assessorarà legalment el ple i les comissions (article 122.5 LBRL).

## **2) L'alcalde i tinents d'alcalde**

Com en els municipis de règim comú, l'alcalde constitueix el principal òrgan de direcció de la política, el govern i l'administració municipal. La principal diferència, però, rau en el fet que els alcaldes dels municipis de gran població han perdut part de les funcions executives de què disposen en els municipis de règim comú. En els municipis de gran població preval la funció representativa i de direcció política de l'alcalde –aproximant-lo, salvant les distàncies, a la figura dels presidents autonòmics–, per la qual cosa les funcions gestores o administratives que ostenten ordinàriament els alcaldes s'atribueixen a altres òrgans municipals, molt especialment a la junta de govern local.

Com en els municipis de règim comú, en els municipis de gran població correspon també a l'alcalde la designació i el cessament d'entre els regidors dels tinents d'alcalde. La seva funció serà, novament, substituir l'alcalde en cas d'absència, vacant o malaltia (article 125.1 LBRL).

Per últim, els alcaldes dels municipis de gran població segueixen conservant la competència residual que els atribueix totes aquelles funcions que l'ordenament jurídic assigni al municipi, però sense atribuir-les expressament a cap altre òrgan municipal [article 124.4 ñ) LBRL].

## **3) La junta de govern local**

Una de les particularitats més destacades de l'organització dels municipis de gran població és el reforçament de les funcions de la junta de govern local. A diferència dels municipis de règim comú (on únicament exerceix aquelles competències que expressament l'hi delega el ple o l'alcalde), en els municipis de gran població la junta de govern local assumeix importants competències pròpies, de caràcter executiu (sense perjudici de les que pugui rebre per delegació).

De fet, aquestes competències pròpies no són més que algunes d'aquelles funcions administratives que en els municipis de règim comú l'LBRL assigna a l'alcalde o al ple, però que en els municipis de gran població passen directament a aquest òrgan.

Així, per exemple, d'acord amb l'article 127.1 de l'LBRL, corresponen a la junta de govern local, entre d'altres:



- a) competències en matèria de gestió econòmica (com la concertació de determinades operacions de crèdit o l'aprovació del projecte de pressupostos municipals);
- b) competències resolutòries (com l'aprovació dels instruments de planejament urbanístic, l'atorgament de llicències, el nomenament de càrrecs directius o l'exercici de la potestat sancionadora);
- c) competències en matèria de personal (aprovar la relació de llocs de treball i l'oferta d'ocupació pública),

### **Composició de la junta de govern local**

Una altra de les novetats rellevants que va introduir la Llei 57/2003, de 16 de desembre, es referia a la composició de la junta de govern local en els municipis de gran població. Així, es permetia que poguessin participar en aquest òrgan no només els regidors designats per l'alcalde, sinó també altres persones que no tinguessin la condició de regidors. Finalment, però, el Tribunal Constitucional en la seva sentència núm. 103/2013, de 25 d'abril, va declarar la inconstitucionalitat d'aquesta previsió, en considerar que vulnera el principi representatiu i democràtic que, d'acord amb l'article 140 de la Constitució, legitima el govern i l'administració municipal (FJ. 6).

## **4) Creació d'altres òrgans de govern i administració municipal**

Al marge de les anteriors consideracions, l'estructura orgànica dels municipis de gran població es complementa també amb l'existència d'altres òrgans de govern i administració del municipi. En aquest sentit, podem destacar breument els següents:

- a) **Coordinadors generals:** l'article 123.1 de l'LBRL reconeix al ple la decisió d'estructurar el govern municipal en grans àrees d'actuació, al capdavant de les quals es nomenarà un coordinador general. Aquest serà nomenat per la junta de govern local i s'ocuparà de coordinar els diferents òrgans que conformen cadascuna d'aquestes àrees de govern i gestionar els seus serveis comuns.
- b) **Assessoria jurídica:** sense perjudici de les funcions que s'assignen al secretari del ple, l'article 129.1 de l'LBRL imposa obligatòriament als municipis de gran població l'existència d'una assessoria jurídica. Com indica el seu nom, s'assigna a aquest òrgan la tasca d'assistir jurídicament l'alcalde, la junta de govern local i els òrgans directius, així com la representació i defensa judicial de l'ajuntament. El titular de l'assessoria jurídica serà nomenat i separat per la junta de govern local, entre llicenciats en dret que tinguin la condició de funcionaris de carrera (article 129.2 LBRL).
- c) **Òrgans de participació ciutadana:** una altra de les preocupacions de la Llei 53/2003, de 16 de desembre, en introduir el règim dels municipis de gran població, era promoure la participació dels ciutadans en els assumptes locals. En aquest sentit, es creen dos nous òrgans d'existència obligatòria: el «consell social de la ciutat» i la «comissió especial de suggeriments i reclamacions».

- Pel que fa al consell social de la ciutat, es configura com un mecanisme participatiu, de caràcter consultiu, constituït per representants de les organitzacions econòmiques, socials, professionals i de veïns més representatives del municipi, i que centrarà la seva actuació, principalment, en el camp del desenvolupament local i la planificació estratègica urbana (article 131 LBRL).
- Quant a la comissió especial de suggeriments i reclamacions, que en els municipis de gran població té caràcter obligatori, es configura com un òrgan de participació ciutadana i de defensa dels drets dels veïns (article 132 LBRL). Així, estarà formada per representants de tots els grups polítics municipals que integren el ple, de manera proporcional, i la seva actuació es canalitza, principalment, per mitjà d'un informe anual, que haurà de ser presentat al ple, de les queixes presentades pels veïns i de les deficiències observades en la prestació dels serveis municipals.

d) Districtes: l'article 128 de l'LBRL preveu que els municipis de gran població hauran de crear, obligatòriament, divisions territorials pròpies en forma de districtes. Els districtes no són res més que òrgans de gestió desconcentrada que, novament, tenen per finalitat acostar el govern municipal als veïns. Correspon al ple la creació i regulació dels districtes, havent de determinar, per exemple, quins seran els seus òrgans de govern i les seves competències<sup>17</sup>.

<sup>(17)</sup>Vegeu, per exemple, els articles 24-41 del Reglament de participació ciutadana de l'Ajuntament de l'Hospitalet (Butlletí Oficial Província de Barcelona de 25 de febrer del 2013) o el Reglament Orgànic de les Juntes municipals de districtes de Sevilla (Butlletí Oficial Província de Sevilla, núm. 90, de 21 d'abril del 2014).

e) Òrgans de gestió economicofinancera: el Títol x de l'LBRL també presta especial atenció a l'organització economicofinancera dels municipis de gran població. Així, per exemple, es preveu l'existència obligatòria d'un òrgan encarregat de controlar i fiscalitzar internament la gestió economicofinancera del municipi (article 136 LBRL) o d'un òrgan especialitzat encarregat de resoldre les reclamacions econòmiques i administratives que puguin plantejar-se sobre els actes de gestió, liquidació, recaptació e inspecció de tributs i ingressos de dret públic de competència municipal i d'emetre dictamen sobre els projectes d'ordenances fiscals (article 138 LBRL).

### 5.3.3. Altres règims municipals especials

Com apuntàvem anteriorment, al marge d'aquests règims municipals especials regulats directament per la legislació bàsica estatal, l'article 30 de l'LBRL preveu que les lleis de les diferents comunitats autònomes sobre règim local poden establir altres règims municipals especials per a petits municipis o de caràcter rural, o per aquells que reuneixin altres característiques que ho facin aconsellable.

En aquest sentit, per a posar un exemple concret, podem centrar la nostra atenció en el cas de Catalunya, on el TRLMRLC desenvolupa aquestes previsions i estableix quins són els règims municipals especials existents en aquesta comunitat autònoma. Així, l'article 72.1 del TRLMRLC ens diu que són muni-

cipis de règim especial, a més d'aquells que funcionen d'acord amb el sistema de consell obert, els municipis de muntanya, els turístics, els historicoartístics o els industrials.

De tota manera, cal mencionar que les especialitats previstes per aquests supòsits específics són molt menors i no es refereixen tant a qüestions organitzatives, sinó a alguna particularitat en relació amb el seu finançament, a l'exercici d'alguna competència o en les seves relacions amb les institucions autonòmiques.

Per exemple, pel que fa als municipis historicoartístics, es preveu la necessitat que disposin d'un òrgan específic d'estudi i proposta en matèria de conservació, protecció i vigilància del seu patrimoni (article 76.2 TRLMRLC). Pel que fa als municipis turístics, la Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya, assigna als municipis turístics majors obligacions en matèria de salubritat i higiene, protecció civil i seguretat, senyalització turística i informació.

Altres comunitats autònomes han establert altres règims municipals especials en atenció a altres circumstàncies específiques. Per exemple, l'article 50 de la Llei 1/2003, de 3 de març, d'Administració Local de la Rioja, ha previst un règim municipal especial per a la ciutat de Logronyo, en la seva condició de capital de la comunitat autònoma, o els articles 98 i 99 de la Llei 5/1997, de 22 de juliol, reguladora de l'Administració Local de Galícia, preveuen, entre d'altres, un règim especial per als municipis pesquers, que són aquells en què aquesta activitat econòmica és la predominant i es preveu la possibilitat de celebrar convenis amb l'Administració autonòmica en matèria d'infraestructures o per donar suport a les confraries de pescadors, les associacions de productors, etc.

#### **5.3.4. Els règims especials de Barcelona i Madrid**

Tal com ja hem vist, el règim especial dels municipis de gran població no s'aplica ni als municipis de Madrid ni de Barcelona, ja que, com veurem breument a continuació, tots dos tenen règims singulars. Aquesta singularitat de les dues grans ciutats d'Espanya no és una novetat en el nostre ordenament jurídic, ja que aquests dos municipis ja havien vingut gaudint de règims particulars des de mitjans dels anys seixanta.

Si ens centrem inicialment en el cas de **Madrid**, podem mencionar que l'Estatut d'autonomia de la comunitat de Madrid preveu ja que aquest municipi haurà de comptar amb un règim especial, que es justificaria per la seva condició de capital de l'Estat i seu de les institucions autonòmiques. Aquest règim especial es conté, avui dia, en la Llei de la comunitat madrilenya 22/2006, de 4 de juliol, de capitalitat i règim especial del municipi de Madrid.

Entre altres aspectes, aquesta llei regula l'organització administrativa d'aquest municipi. Així, tot i que es parteix de l'esquema general previst al Títol X de l'LBRL, s'introdueixen algunes singularitats per tal de reforçar el model par-

lamentari del govern local, amb una més clara diferenciació entre el ple i l'executiu municipal. Aquesta Llei també presta especial atenció al funcionament de l'Ajuntament de Madrid i amplia l'àmbit de matèries que poden ser objecte de la potestat normativa i d'autoorganització reconeguda al municipi.

Igualment, com no pot ser d'altra manera, la Llei 22/2006, de 4 de juliol, regula de forma específica les competències que pot exercir l'Ajuntament de Madrid. Entre aquestes competències destaquen l'atribució a aquest municipi de competències de titularitat estatal en àmbits com la mobilitat, la seguretat ciutadana o la participació en infraestructures, serveis o equipaments de titularitat estatal.

Pel que fa al municipi de **Barcelona**, la situació és semblant. En primer lloc, cal dir que l'existència d'un règim municipal especial per a aquesta ciutat troba també un reconeixement exprés en l'àmbit estatutari. Així, l'article 89 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, ens diu que el municipi de Barcelona disposa d'un règim especial establert per llei del Parlament.

A diferència de Madrid, però, la regulació d'aquest règim especial es troba recollit actualment en dues normes diferents: la Llei del Parlament de Catalunya 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona, i la Llei aprovada per les Corts Generals 1/2006, de 13 de març, del règim municipal especial de Barcelona.

Pel que fa a la Carta Municipal de Barcelona, cal dir que centra, essencialment, la seva atenció a regular de manera detallada i completa l'organització municipal. Així, juntament amb els òrgans de govern municipal i les seves competències, es fa referència també als districtes, a la participació ciutadana, als drets dels veïns, etc. Com en el cas de Madrid, la Carta Municipal de Barcelona fa referència també a les competències que específicament es reconeixen a aquest municipi en àmbits com l'urbanisme, les infraestructures, els transports, la salut pública o el medi ambient.

Però, com apuntàvem, el règim jurídic específic de Barcelona ha de completar-se també amb la Llei 1/2006, de 13 de març, del règim municipal especial de Barcelona. Aquesta és una llei –com dèiem, aprovada per les Corts Generals– que, principalment, recull les especialitats competencials de l'Ajuntament de Barcelona en una sèrie de matèries de titularitat estatal. Per exemple, la gestió del Port de Barcelona, la participació en la planificació de grans infraestructures de transport (com l'aeroport del Prat), competències en matèria de telecomunicacions o en seguretat ciutadana.

Igualment, i sobre la base de l'article 161 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, Llei 1/2006, de 13 de març, preveu un règim financer especial per a Barcelona. Així, per exemple, es preveuen determinades bonificacions en els tributs locals per iniciatives socials o culturals, es regula el Consell Tributari

de l'Ajuntament de Barcelona com a òrgan especialitzat que resol les reclamacions contra els actes d'aplicació dels tributs, o mecanismes de planificació econòmica (com el Pla d'Actuació Municipal, el Pla d'Inversions, etc.).



## Glossari

**CE** *f* Constitució espanyola.

**EAC** *m* Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol.

**EAAnd** *m* Estatut d'Autonomia d'Andalusia, aprovat per la Llei orgànica 2/2007, de 19 de març.

**FJ** *m* Fonament jurídic.

**LBRL** *f* Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local.

**LOREG** *f* Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, de Règim electoral general.

**RDPT** *m* Reial decret 1690/1986, d'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de població i demarcació territorial.

**UE** *f* Unió Europea.

**STC** *f* Sentència del Tribunal Constitucional.

**STS** *f* Sentència del Tribunal Suprem.

**TRLHL** *m* Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals.

**TRLMRLC** *m* Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

## Bibliografia

**Carbonell Porras, E.** (2010). «Ámbito de aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población». A: A. L. Ruiz Ojeda (coord.). *El gobierno local: estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña* (pàg. 129-166). Madrid: Editorial Iustel.

**Coscolluela Montaner, L.** (2011). «El concejo abierto». A: S. Ballesteros Arribas (coord.). *Administración local: estudios en homenaje a Ángel Ballesteros* (pàg. 363-378). Madrid: Ed. Wolters Kluwer.

**Escuín Palop, C.** (2011). «La alteración de los términos municipales». A: S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho Municipal* (volum II, pàg. 1.849-1.942). Madrid: Editorial Iustel.

**Fernández Farreres, G.** (2011). «La potestad local de autoorganización: contenido y límites». A: S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho Municipal* (volum II, pàg. 1.467-1.494). Madrid: Editorial Iustel.

**Font i Llovet, T.; Jiménez Asensio, R.** (coords.) (2007). *La Carta Municipal de Barcelona. Diez estudios*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer / Ed. Marcial Pons.

**Galán Galán, A.** (2004). «Ámbito de aplicación del régimen especial de los municipios de gran población». A: *Revista General de Derecho Administrativo* (núm. 5).

**Mir Bagó, J.** (2000). *Manual de Govern Local*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.

**Parejo Alfonso, L.** (coord.) (2007). *Estudios sobre la Ley de capitalidad y régimen especial de Madrid*. Barcelona: Editorial Bosch.

**Pemán Gavin, J.; Ezquerro Huerva, A.** (2011). «La población municipal: la regulación de la vecindad administrativa y del estatuto del vecino». A: S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho Municipal* (volum II, pàg. 1.789-1.849). Madrid: Editorial Iustel.

**Rivero Ysern, J. L.** (2015). *Manual de Derecho Local*. Madrid: Ed. Civitas / Thomson Reuters.