

El funcionamiento de los Órganos Colegiados Locales

OTROS TITULOS DE LA MISMA COLECCIÓN

91. **Gestión y Defensa del Patrimonio Público Local.**
MARÍA JESÚS GALARDO CASTILO.
92. **El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local.**
GUILLERMO LAGO NÚÑEZ.
93. **Una aproximación jurisprudencial a la responsabilidad patrimonial de la administración local.**
SALVADOR MARÍA MARTÍN VALDIVIA.
94. **Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?**
LORENZO MELADO RUIZ
95. **Lecciones Teórico-Prácticas de Organización Administrativa.**
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIASADO.
96. **La trasposición de la Directiva de Servicios: licencias, autorizaciones ambientales, comunicaciones previas y declaraciones responsables.**
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA y JUAN FERNANDO GRANADOS RODRÍGUEZ (Coord.)
97. **Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales.**
M^{ra} ÁNGELES GONZÁLEZ BUSTOS (Coord.)
98. **La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Dimensión económico-financiera de la Ley.**
JOSÉ MANUEL FARFÁN PÉREZ (Dir.)
99. **Aproximación al nuevo procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación**
MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO (Dir.)
100. **La Ley 10/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales.**
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Dir.)
101. **Singularidades del poder tributario local y gravamen fiscal sobre las Entidades locales.**
MARIA JOSÉ FERNÁNDEZ PAVEZ (Dir.)
102. **Compliance en la Administración Pública: dificultades y propuestas.**
CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA
103. **Nuevos enfoques en la gestión de los servicios públicos locales.**
VALENTIN MERINO ESTRADA y PILAR ORTEGA JIMÉNEZ.
104. **Planificación, fomento y gestión del turismo por las entidades locales.**
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Dir.)
105. **Vademécum práctico sobre derecho de la Unión Europea.**
JAIME PINTOS SANTIAGO
106. **Contaminación Acústica. Gestión del ruido por las Corporaciones Locales. Aspectos jurídicos, técnicos y sanitarios.**
JAIME GALBARRO MUÑOZ, JOAQUÍN HERRERA DEL REY, ANTONIO PEIDRO CUADROS, JOSE LUIS RODRÍGUEZ LAÍNZ
107. **Planificación en entidades locales. Desde la planificación estratégica a la implementación de proyectos.**
PATRICIA MOLINA HERNÁNDEZ
108. **Derecho del patrimonio histórico y cultural. Gestión estatal, autonómica y local.**
JAVIER BERMÚDEZ SÁNCHEZ
109. **Reflexiones en torno a la figura del Directivo Público Local.**
GUSTAVO GARCÍA-VILLANOVA ZURITA.

El funcionamiento de los Órganos Colegiados Locales

FERNANDO GÓMEZ GARRIDO
GUILLERMO LAGO NÚÑEZ



CEMCI

GRANADA, 2021

- © Autor: Fernando Gómez Garrido y
Guillermo Lago Núñez
- © CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
Correo electrónico: publicaciones@cemci.org
Web: www.cemci.org

ISBN: 978-84-16219-45-2.

Depósito legal: 256-2021.

Impreso: Imprenta de la Diputación de Granada
Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus
colaboradores.



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	15
CAPÍTULO I. EL NUEVO RÉGIMEN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. GUILLERMO LAGO NÚÑEZ.....	
19	
1. INTRODUCCIÓN.....	21
2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS LOCALES. LOS ÓRGANOS COLEGIADOS EN LA LEY 40/2015....	24
3. LA PLURISUBJETIVIDAD. LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD COLEGIADA.....	31
4. EL REGLAMENTO ORGÁNICO, EL PROBLEMA DEL ROF.....	32
4.1. La primera «nota aclaratoria» del ROF.....	32
4.2. El recurso contencioso-administrativo frente al ROF.....	35
4.3. La interpretación doctrinal sobre la posición actual del ROF	37
5. COMPETENCIAS DEL PLENO BÁSICAS Y SECTORIALES. COMPETENCIAS DELEGADAS.....	38
5.1. La distribución competencial en la LRBRL.....	38
5.2. Las competencias del Pleno en la LRBRL.....	39
5.3. El régimen de delegación de competencias del pleno en otros órganos municipales.....	44
5.4. Competencias del Pleno en la LCSP.....	48
5.5. Delegación de competencias del Pleno en otros órganos.....	49

5.6. Sobre la publicidad de los acuerdos adoptados por delegación	49
5.7. Régimen de mayorías e informes preceptivos.	51
6. EL PLENO COMO ÓRGANO DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN.	
LA PROBLEMÁTICA DE LOS CONCEJALES NO ADSCRITOS.....	54
6.1. El control y fiscalización en el ROF.	54
6.2. Comparecencias.	56
6.3. Debate sobre la actuación de la Junta de Gobierno.....	57
6.4. Moción de censura y concejales no adscritos.....	57
6.5. Cuestión de confianza.	62
7. CUADRO DE COMPETENCIAS, DELEGACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE VOTACIÓN E INFORME DE LOS ACUERDOS DE PLENO DE RÉGIMEN ORDINARIO.....	65
CAPÍTULO II. EL PLENO.	
GUILLERMO LAGO NÚÑEZ.....	73
1. RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO.	75
1.1. Régimen de sesiones.....	76
1.2. Régimen de votaciones.	84
1.3. Las sesiones a distancia.....	88
2. EL PROCEDIMIENTO COLEGIAL.	101
2.1. Iniciación. El «orden del día».	102
2.2. Ordenación. El debate y votación. Dictamen, Proposición, Moción, Enmiendas, Votos particulares.....	103
2.2.1. Sobre el debate de las sesiones plenarias.	103
2.2.2. Sobre la votación.	106
2.2.3. Enmiendas.	111
2.2.4. Voto particular.....	112
2.2.5. Proposiciones.....	113
2.2.6. Mociones.....	113

2.2.7. Control y fiscalización: ruegos, preguntas y mociones.....	120
2.3. Finalización. Los acuerdos.....	121
3. LA ELABORACIÓN DE LAS ACTAS.....	122
4. IMPUGNACIÓN DE ACUERDOS POR LOS MIEMBROS DE LA CORPORACIÓN.	134
CAPÍTULO III. LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL.	
FERNANDO GÓMEZ GARRIDO	141
1. ANTECEDENTES: LA COMISIÓN MUNICIPAL DE GOBIERNO, SU TRANSFORMACIÓN COMO ÓRGANO EJECUTIVO	143
2. COMPETENCIAS BÁSICAS Y DELEGADAS DE LA JGL	149
2.1. En municipios de régimen común y diputaciones provinciales (artículos 23 y 35 LRBRL).	149
2.1.1. Competencias propias.....	149
2.1.2. Competencias delegadas.	150
2.2. En municipios de gran población y cabildos insulares canarios (artículo 127 y D.A. 14 ^a LRBRL).	159
2.2.1. Competencias propias.	159
2.2.2. Competencias delegadas.....	162
3. SINGULARIDADES DEL RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO.....	165
3.1. Composición.....	166
3.2. Convocatoria, orden del día, lugar de celebración.	170
3.3. Adopción de acuerdos y deliberaciones.	173
3.4. Incompatibilidades y responsabilidad jurídica y política de sus miembros.....	175
4. EL ACCESO DE LOS CONCEJALES A LA INFORMACIÓN.	177
5. ACTAS DE LAS SESIONES Y PROTECCIÓN DE DATOS.....	180
5.1. Actas y libros de actas.....	180
5.2. Legislación sobre protección de datos.	183

CAPÍTULO IV. LAS COMISIONES INFORMATIVAS PERMANENTES Y ESPECIALES Y LOS CONSEJOS SECTORIALES, Y LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN.

FERNANDO GÓMEZ GARRIDO 201

1. LAS COMISIONES INFORMATIVAS PERMANENTES.
LA NATURALEZA DE LOS DICTÁMENES Y PROPUESTAS DE ACUERDO..... 203
 - 1.1. Órganos voluntarios o necesarios..... 203
 - 1.2. Clases y funciones. 205
 - 1.3. Naturaleza jurídica de los dictámenes y propuestas de acuerdo..... 209
 - 1.4. Régimen de funcionamiento..... 212
 - 1.4.1. Constitución 212
 - 1.4.2. Régimen de sesiones y adopción de acuerdos. 213
2. LA COMISIÓN ESPECIAL DE CUENTAS Y LA COMISIÓN ESPECIAL DE SUGERENCIAS Y RECLAMACIONES. 217
 - 2.1. La Comisión Especial de Cuentas..... 217
 - 2.2. La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones..... 219
 - 2.3. Otros órganos colegiados en la estructura del régimen de municipios de gran población. 221
3. LA ESTRUCTURA DE LOS CONSEJOS SECTORIALES..... 226
4. DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS Y DESCENTRALIZADOS PARA LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS. 228
5. LA NUEVA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS ENTIDADES LOCALES. 230

CAPÍTULO V. EL FUNCIONAMIENTO ELECTRÓNICO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS.

GUILLERMO LAGO NÚÑEZ..... 239

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA REGULACIÓN ELECTRÓNICA DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS 241

2. PECULIARIDADES EN LA REGULACIÓN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS LOCALES.....	245
3. DISPOSICIONES BÁSICAS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS.....	248
4. PROBLEMAS INTERPRETATIVOS EN MATERIA DE LA REGULACIÓN DE LA ASISTENCIA A DISTANCIA DE LOS CONCEJALES A LAS SESIONES DEL PLENO.....	257
5. CONSTITUCIONALIDAD DEL RÉGIMEN BÁSICO EN MATERIA DE FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS.....	259
6. EL PRINCIPIO DE VINCULACIÓN NEGATIVA EN LA POTESTAD NORMATIVA LOCAL	261
7. CONCLUSIÓN.....	264
ANEXO: UNA PROPUESTA REGULATORIA DEL FUNCIONAMIENTO ORGÁNICO	265
BIBLIOGRAFÍA.....	291

PRESENTACIÓN

El Plan General de Acción del CEMCI para el año 2021, tras un 2020 especialmente complicado debido a la crisis sanitaria generada por el Covid-19, incluye en sus diferentes pilares de actuación acciones que contribuyan a afrontar los procesos de recuperación económica y social a los que las Administraciones Públicas, y en particular las Entidades Locales, se ven abocadas, junto a aquellos otros procesos de mejora y prestación de servicios que le son propios.

En cualquier caso, el CEMCI continuará actuando bajo parámetros de excelencia, calidad, innovación, modernización y perfeccionamiento, buscando siempre su posicionamiento como centro de referencia en sus campos de actuación principales: formación, investigación, documentación y publicaciones.

El Programa de Documentación y Publicaciones seguirá manteniendo una estrecha vinculación con los Programas de Formación e Investigación para la selección de los temas a publicar, teniendo en cuenta incluir temáticas de actualidad, normativa que afecte de forma directa al ámbito local, con una visión no solo teórica sino también práctica, así como temas relacionados con la gestión pública local.

La obra que ahora presentamos *El funcionamiento de los Órganos Colegiados Locales*, está a

cargo de FERNANDO GÓMEZ GARRIDO, Secretario General del Ayuntamiento de Almería, y GUILLERMO LAGO NÚÑEZ, Secretario General del Ayuntamiento de Roquetas de Mar, ambos especialistas en la materia que se plantea en esta obra.

A lo largo de cinco capítulos los autores hacen una magnífica exposición de la regulación actual del régimen jurídico de los órganos colegiados locales, a la luz de lo establecido en Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, centrándose en las competencias y régimen de funcionamiento del Pleno, la Junta de Gobierno Local, así como las Comisiones Informativas Permanentes y Especiales, los Consejos Sectoriales y los Órganos de Participación Ciudadana.

Por último, nos presentan un capítulo dedicado al funcionamiento electrónico de los órganos colegiados, los antecedentes legislativos de su regulación electrónica, así como las peculiaridades de la misma, terminando la obra con una Propuesta regulatoria del funcionamiento orgánico de los órganos colegiados municipales no decisorios.

Consideramos que éste es un trabajo de gran interés para las administraciones locales puesto que afecta a temáticas y procedimientos que desempeñan un papel importante en su día a día, y confiamos en que tenga buena acogida entre nuestros lectores.

Agradecemos a los autores el trabajo realizado, y a todos los usuarios del CEMCI, el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo.

CEMCI

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AA.PP.	Administraciones públicas.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CC	Código Civil.
CC.AA.	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española de 1978.
CC.II/CC.PP.	Comisiones informativas / Comisiones plenarias.
DA	Disposición adicional.
DD	Disposición derogatoria.
EE.LL.	Entidades locales.
FALHN	Funcionario de Administración Local con Habilitación de carácter nacional.
JGL/JG	Junta de Gobierno Local/Junta de Gobierno.
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-Administrativa.
LOPD	Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales.
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LPACA	Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación ciudadana de Andalucía.
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
LTABG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
OO.AA.	Organismos Autónomos.
RD	Real Decreto.
RDL	Real Decreto-Ley.
RJFALHN	RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

ROF	RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las EE.LL.
ROM	Reglamento orgánico municipal.
STC	Sentencia Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia Tribunal Superior de Justicia.
TC	Tribunal Constitucional.
TS	Tribunal Supremo.
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

CAPÍTULO I
EL NUEVO RÉGIMEN DE LOS
ÓRGANOS COLEGIADOS
Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Guillermo Lago Núñez

EL NUEVO RÉGIMEN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

1. INTRODUCCIÓN

Los ayuntamientos no son corporaciones, así lo ha venido destacando la doctrina especializada en la defensa de la autonomía local¹. El gobierno local no es una administración instrumental de proximidad a los ciudadanos, se trata de un nivel de gobierno, el nivel basal del Estado, cuyo fin no es único sino tantos como variadas sean las demandas ciudadanas.

Se ha criticado la actual estructura de carácter organizativo competencial, es un mal reflejo de la existente entre el gobierno/parlamento ya de por sí difusa por la preponderancia del poder ejecutivo. En el ámbito local

¹ ZAFRA DÍAZ Juan Manuel y CALDERO Albert. *Los ayuntamientos no son corporaciones*. Tribuna: El régimen local. [El País] 11 mayo 2002 (disponible en https://elpais.com/diario/2002/05/11/andalucia/1021069333_850215.html Consultado 16 de abril 2020)

no existe tal distribución de poderes, el *ejecutivo* local goza de una amplia autonomía de decisión, ostenta la presidencia del propio *legislativo* (cuya función también es controlar al ejecutivo), y entre el alcalde y el pleno hay confusión de materias, que no obedece a ninguna jerarquía, lo que está limitando la configuración de una estructura democrática interna.

El TC viene considerando que la representación política, en democracia, es siempre colegiada² y el Alcalde, por ello, representa al ayuntamiento, perfilándose las mayorías de acuerdo a los pactos que se establecen.

Pues bien, dentro de la estructura de las entidades locales existen distintos órganos que se vienen clasificando con diferentes criterios aunque el más extendido es el que los diferencia en función del número de personas físicas que los conforman –o asumen la titularidad del órgano– quedando definidos dos tipos: órganos unipersonales (o individuales) y órganos colegiados.

Básicamente son órganos unipersonales la Presidencia de la Entidad (Alcalde, Presidente de la Diputación, Presidente Cabildo, Presidente Mancomunidad), así como los miembros de la Corporación que ostenten competencias, como los Tenientes de Alcalde, Vicepresidentes, y Concejales o Diputados Delegados. En cambio son órganos colegiados los compuestos por varias personas, el cual, en el ejercicio de competencias

² STC de 21 de diciembre de 2017, por la que se declaró con el alcance establecido en el fundamento jurídico 8, la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo tercero del art. 197.1 a) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero

propias o delegadas, tienen capacidad para adoptar decisiones sobre diferentes materias, ya tengan carácter informativo o resolutivo. Son ejemplos de órganos colegiados el Pleno, la Junta de Gobierno Local, las Comisiones Informativas permanentes y especiales, los Consejos sectoriales, las Juntas Vecinales, Juntas de Distrito, Juntas de Contratación, etc..

Son órganos colegiados aquellos que, de acuerdo al régimen jurídico que se infiere de los distintos preceptos legales, cumplan las siguientes condiciones:

- a) se creen formalmente. El establecimiento de órganos colegiados debe atender a criterios de racionalización, de economía en el gasto público y de eficacia, encaminados a una correcta gestión por objetivos, así como de calidad en la prestación de los servicios públicos y ha supuesto, en la Administración del Estado, la supresión de un número considerable de ellos³ sin que en la administración local se haya producido una reducción similar.
- b) estén integrados por tres o más personas. Por tanto varias personas físicas asumen la titularidad, compartiéndola, del órgano colegiado. La plurisubjetividad en la titularidad del órgano es la característica principal del órgano colegiado. Es tradición en nuestro Derecho la denominación de "miembro"⁴. No obstante estos «miembros» no pueden (aunque el precepto se circunscriba

³ Real Decreto 776/2011, de 3 de junio, por el que se suprimen determinados órganos colegiados y se establecen criterios para la normalización en la creación de órganos colegiados en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.

⁴ Art. 6.2 ROF.

a los órganos de la Administración General del Estado y de las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de ella) «atribuirse las funciones de representación reconocidas a éste [órgano colegiado], salvo que expresamente se les hayan otorgado por una norma o por acuerdo válidamente adoptado, para cada caso concreto, por el propio órgano»⁵.

- c) se atribuyen funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control, y
- d) estén integrados en la organización.

2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS LOCALES. LOS ÓRGANOS COLEGIADOS EN LA LEY 40/2015

La STC 50/1999 resolvió la discusión sobre el título competencial que tenía el Estado en la cual se indicó que «el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados» (FJ 3º). En consecuencia privó de este carácter a la mayoría de reglas que se contenían en la Ley 30/1992 en relación con los órganos administrativos colegiados no representativos.

Por ello la nueva LRJSP distingue en su regulación dos grupos normativos para los órganos colegiados,

⁵ Art. 19.3 LRJSP.