

RÉGIMEN LOCAL Y ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

La Ley de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón (Ley de Capitalidad)

Temario · 2026

www.preparaoposiciones.com

Índice

1. La capitalidad y el régimen especial	3
1.1. Fundamento y objeto	3
1.2. Personalidad, capacidad y territorio	3
1.3. Principios de actuación	3
2. Relación con el Título X de la LRBRL	4
2.1. Dos capas normativas complementarias	4
2.2. Separación entre deliberación y ejecución	4
3. Potestad de autoorganización y órganos municipales	4
3.1. Potestad de autoorganización	4
3.2. Distribución de competencias	5
4. El Pleno	5
4.1. Organización y comisiones	5
4.2. Atribuciones esenciales	5
5. El Alcalde	6
5.1. Posición institucional	6
5.2. Delegación y desconcentración	6
6. El Gobierno de Zaragoza	6
6.1. Naturaleza y composición	6
6.2. Atribuciones relacionadas con este tema	6
7. Distritos y organización territorial	7
8. Potestad normativa: ordenanzas y reglamentos	7
8.1. Iniciativa	7
8.2. Proyectos normativos del Gobierno	7
8.3. Propositiones de los grupos	8
9. Ordenanzas fiscales	8
10. Aprobación del Presupuesto municipal	8
11. Esquema final de repaso	9
Resumen para el examen	9

EN ESTA UNIDAD APRENDERÁS

- Comprender el fundamento y el objeto del régimen especial de Zaragoza como capital de Aragón
- Relacionar la Ley 10/2017 con el régimen de municipios de gran población del Título X de la LRBRL
- Distinguir la posición y las atribuciones esenciales del Pleno, del Alcalde y del Gobierno de Zaragoza
- Identificar la función de los distritos dentro de la organización municipal
- Memorizar el procedimiento especial de aprobación de ordenanzas y reglamentos municipales
- Diferenciar la tramitación de las ordenanzas fiscales y la del Presupuesto general
- Aplicar correctamente las reglas sobre iniciativa, información pública, dictamen y aprobación

1. La capitalidad y el régimen especial

1.1. Fundamento y objeto

El Estatuto de Autonomía de Aragón declara a Zaragoza capital de Aragón y dispone que, como tal, contará con un régimen especial establecido por ley de las Cortes de Aragón. En cumplimiento de ese mandato se aprobó la **Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón**.

Su artículo 1 establece que el municipio de Zaragoza, capital de la Comunidad Autónoma, goza del régimen especial previsto en la propia ley. No se trata de una norma limitada a la organización: también regula relaciones con la Comunidad Autónoma, especialidades competenciales, procedimentales, de participación y de financiación.

IDEA CLAVE

La Ley 10/2017 es la **norma especial aragonesa** de la capitalidad. Se aplica dentro del marco de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de la legislación básica estatal de régimen local.

1.2. Personalidad, capacidad y territorio

El municipio goza de **personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar y potestades suficientes** para ordenar y gestionar los asuntos de interés público que afecten a su ciudadanía. Ejerce sus competencias en el término municipal; su alteración corresponde al Gobierno de Aragón mediante el procedimiento de régimen local, sin perjuicio de las competencias municipales sobre delimitación y modificación.

La ley reconoce además legitimación para actuar ante la jurisdicción ordinaria y, conforme a la legislación aplicable, para plantear conflictos en defensa de la autonomía local y defenderla ante instituciones europeas e internacionales.

1.3. Principios de actuación

La Administración municipal actúa con arreglo a los principios de **eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración, coordinación y servicio a la ciudadanía**, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. En las relaciones interadministrativas rigen la información mutua, colaboración, coordinación y respeto competencial; en las relaciones con la ciudadanía, la transparencia y la participación.

2. Relación con el Título X de la LRBRL

2.1. Dos capas normativas complementarias

Zaragoza está sometida al régimen de municipios de gran población del **Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local —LRBRL—**. La Ley 10/2017 no elimina ese marco básico estatal: introduce especialidades permitidas por el Estatuto y por las competencias autonómicas en régimen local.

Norma	Función
LRBRL, Título X	Fija la estructura básica de los municipios de gran población: Pleno, Alcalde, Junta de Gobierno Local, órganos directivos, distritos y órganos económico-administrativos y de participación.
Ley 10/2017	Establece el régimen especial derivado de la capitalidad, concreta la organización zaragozana y añade especialidades competenciales, procedimentales, participativas y financieras.
Reglamentos orgánicos municipales	Desarrollan y concretan la organización dentro del marco legal estatal y autonómico.

La regla interpretativa es sencilla: primero se respeta la legislación básica estatal; después se aplica la especialidad de la Ley de Capitalidad y, dentro de ambas, la potestad municipal de autoorganización.

Esto evita dos errores opuestos. La Ley 10/2017 no puede desplazar una regla básica estatal, pero tampoco puede estudiarse como una simple repetición de la LRBRL: introduce nombres, procedimientos y especialidades propias, como la denominación Gobierno de Zaragoza y la tramitación normativa de sus artículos 48 a 50.

2.2. Separación entre deliberación y ejecución

El modelo refuerza la separación entre el **Pleno**, como órgano de máxima representación y control, y el **órgano ejecutivo colegiado**. La Ley de Capitalidad denomina a este último **Gobierno de Zaragoza**.

DATO DE EXAMEN

La disposición adicional segunda de la Ley 10/2017 dispone que la **Junta de Gobierno Local se denomina Gobierno de Zaragoza**. Las menciones normativas a la Junta de Gobierno Local se entienden hechas al Gobierno de Zaragoza.

3. Potestad de autoorganización y órganos municipales

3.1. Potestad de autoorganización

Las previsiones organizativas de la ley se desarrollan y concretan mediante **reglamentos municipales de naturaleza orgánica** y sus normas complementarias. El Ayuntamiento puede crear órganos complementarios de información, consulta o asesoramiento y, salvo prohibición legal expresa, desconcentrar competencias y delegar funciones mediante los mecanismos legalmente previstos.

El gobierno y la administración corresponden al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los concejales. La ley distingue:

- El **Pleno**.

- Los órganos ejecutivos de dirección política y administrativa: Alcalde, Gobierno de Zaragoza, Vicealcalde, Tenientes de Alcalde, concejales con responsabilidades de gobierno y los previstos en el reglamento orgánico.
- Los órganos directivos y los demás admitidos por la legislación básica y el reglamento orgánico.

3.2. Distribución de competencias

Las competencias del Pleno, del Gobierno de Zaragoza, del Alcalde y de los restantes órganos ejecutivos son las establecidas en la legislación básica y en las demás normas aplicables. Cuando una ley autonómica atribuya competencias a órganos municipales, esa atribución rige en Zaragoza en defecto de previsión expresa de la Ley 10/2017, del reglamento orgánico o de las ordenanzas sectoriales, siempre respetando la normativa básica estatal.

4. El Pleno

4.1. Organización y comisiones

El Pleno está integrado por el Alcalde y los concejales y constituye el **órgano de máxima representación política de la ciudadanía de Zaragoza**. Lo preside el Alcalde, salvo los supuestos electorales y la posible delegación en un concejal.

Cuenta con un Secretario General y con comisiones formadas proporcionalmente por miembros designados por los grupos políticos. Corresponde a las comisiones:

- Estudiar, informar o consultar los asuntos que decidirá el Pleno.
- **Dictaminar previamente las ordenanzas y reglamentos**, incluidos los orgánicos.
- Seguir la gestión del Alcalde y de su equipo de gobierno.
- Ejercer las atribuciones delegadas por el Pleno dentro de los límites legales.

4.2. Atribuciones esenciales

Ámbito	Atribuciones
Control	Control y fiscalización de los órganos municipales; moción de censura y cuestión de confianza conforme a la legislación electoral.
Normativa	Aprobación y modificación de reglamentos orgánicos, ordenanzas y demás reglamentos municipales.
Organización	Distritos, órganos de participación, niveles esenciales de organización y órgano de reclamaciones económico-administrativas.
Hacienda	Recursos tributarios propios, Presupuesto, cuenta general, plantilla y gastos de su competencia.
Servicios y entes	Formas de gestión, organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades municipales y municipalización.
Defensa	Revisión de oficio de sus actos, acciones judiciales y administrativas en sus materias y conflictos de competencia.

Los acuerdos se adoptan, como regla general, por **mayoría simple**, sin perjuicio de los casos en que la legislación básica exige mayoría absoluta. La ley delimita las atribuciones indelegables y las que únicamente pueden delegarse en comisiones del Pleno.

5. El Alcalde

5.1. Posición institucional

El Alcalde dirige la acción del Gobierno de Zaragoza y de los demás órganos ejecutivos, ostenta la **máxima representación del municipio** y responde de su gestión política ante el Pleno.

Sus atribuciones principales comprenden representar al municipio; dirigir la política, el gobierno y la Administración; establecer directrices generales; convocar y presidir el Pleno y el Gobierno de Zaragoza; nombrar y cesar a los miembros del Gobierno, Tenientes de Alcalde y responsables ejecutivos; dictar bandos, decretos e instrucciones; ejercer la superior dirección del personal y la jefatura de la Policía Local; y establecer la estructura de la Administración ejecutiva.

También nombra y cesa a los presidentes de distrito y a los alcaldes de barrio en los términos del reglamento orgánico municipal.

5.2. Delegación y desconcentración

El Alcalde puede delegar o desconcentrar competencias mediante decreto en el Gobierno de Zaragoza, sus miembros, otros concejales, órganos directivos, gerencias y órganos de distrito. No son delegables, entre otras, la dirección política y administrativa general, determinados nombramientos y ceses, las medidas de extraordinaria y urgente necesidad, la jefatura superior de la Policía Local, la convocatoria y presidencia del Gobierno de Zaragoza, el voto de calidad y los bandos.

6. El Gobierno de Zaragoza

6.1. Naturaleza y composición

El Gobierno de Zaragoza es, bajo la dirección y presidencia del Alcalde, el **órgano colegiado ejecutivo de dirección política y administrativa**. El Alcalde nombra y separa libremente a sus miembros; su número no puede exceder de un tercio del número legal de miembros del Pleno, además del Alcalde.

Responde políticamente ante el Pleno de forma solidaria. La Secretaría corresponde a uno de sus miembros, asistido por un órgano de apoyo cuyo titular es funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional. Sus deliberaciones son secretas, salvo las decisiones sobre atribuciones delegadas por el Pleno.

6.2. Atribuciones relacionadas con este tema

Entre sus atribuciones se encuentran:

- Aprobar los **proyectos de ordenanzas y reglamentos**, incluidos los orgánicos, salvo las normas reguladoras del Pleno y sus comisiones.
- Aprobar el **proyecto de Presupuesto**.
- Ejercer funciones ejecutivas en urbanismo, licencias, contratación, concesiones, patrimonio, gestión económica, personal, potestad sancionadora y defensa jurídica en los términos de la ley.

PROYECTO Y APROBACIÓN

El **Gobierno de Zaragoza** prepara y aprueba el proyecto. El **Pleno** aprueba la norma o el **Presupuesto** tras la tramitación correspondiente.

7. Distritos y organización territorial

El régimen de gran población exige distritos como divisiones territoriales de gestión desconcentrada y participación. La Ley de Capitalidad atribuye al Pleno la división del municipio en distritos y la regulación de sus órganos y competencias representativas y participativas, sin perjuicio de la organización ejecutiva que corresponde determinar al Alcalde.

La presidencia de los distritos se integra en la potestad de nombramiento del Alcalde, conforme al reglamento orgánico. Los órganos territoriales pueden recibir competencias por delegación o desconcentración, pero deben conservarse la **unidad de gobierno y gestión municipal**, la coordinación y el control del órgano delegante.

DATO DE EXAMEN

La existencia de distritos deriva del Título X LRBRL; su división y regulación orgánica corresponden al Pleno, mientras que el Alcalde mantiene atribuciones sobre la organización ejecutiva y el nombramiento de sus presidencias.

8. Potestad normativa: ordenanzas y reglamentos

8.1. Iniciativa

El artículo 48 de la Ley 10/2017 regula la elaboración, aprobación y modificación de ordenanzas y reglamentos municipales, excepto el planeamiento urbanístico, sujeto a su normativa específica. La iniciativa sobre normas de competencia plenaria corresponde a:

Sujeto	Instrumento
Gobierno de Zaragoza	Proyecto normativo.
Grupos políticos	Proposición acompañada de una memoria suscrita por el grupo.
Iniciativa popular	En los términos de la normativa básica.

8.2. Proyectos normativos del Gobierno

El procedimiento ordinario de un proyecto sigue esta secuencia:

Paso	Órgano o trámite	Contenido
1	Gobierno de Zaragoza.	Aprueba el proyecto, salvo las normas reguladoras del Pleno y sus comisiones, cuyo proyecto corresponde al propio Pleno.
2	Información pública y audiencia.	Plazo mínimo de treinta días naturales , con anuncio en el boletín oficial y en el tablón municipal.

3	Comisión plenaria.	Recibe el proyecto y las reclamaciones y sugerencias y emite dictamen.
4	Pleno.	Aprueba la ordenanza o reglamento en acto único y resuelve las reclamaciones y sugerencias.
5	Publicación.	Publicación íntegra en el boletín oficial correspondiente.

8.3. Propositiones de los grupos

La proposición se remite primero a la comisión plenaria para dictamen. Si se acepta, pasa a información pública y audiencia por un mínimo de treinta días naturales. Después, la comisión propone al Pleno la resolución de reclamaciones y sugerencias y la aprobación en acto único de la norma resultante.

Toda proposición o enmienda que aumente créditos o disminuya ingresos del ejercicio en curso requiere **conformidad del Gobierno de Zaragoza** para su tramitación.

9. Ordenanzas fiscales

Las ordenanzas fiscales siguen el artículo 48 con especialidades del artículo 49:

1. El Gobierno de Zaragoza aprueba el proyecto y lo remite a la comisión plenaria.
2. La comisión emite dictamen y realiza la **aprobación inicial**.
3. Se abre exposición pública por un mínimo de **treinta días**, anunciada en el boletín oficial, tablón de anuncios y sede electrónica.
4. La comisión propone al Pleno la resolución de reclamaciones y la aprobación en acto único de la ordenanza resultante.
5. Si no se presentan reclamaciones, la ordenanza fiscal se entiende **definitivamente aprobada**.

DATO DE EXAMEN

En la ordenanza general del artículo 48, el Pleno aprueba en acto único tras el dictamen. En la **ordenanza fiscal**, la comisión plenaria realiza la aprobación inicial; si no hay reclamaciones, queda definitivamente aprobada.

10. Aprobación del Presupuesto municipal

El Presupuesto general se tramita conforme al artículo 48 con estas especialidades del artículo 50:

- La iniciativa del proyecto corresponde al **Gobierno de Zaragoza**.
- El proyecto se expone al público durante **quince días** para examen y reclamaciones.
- Debe remitirse al Pleno **antes del 15 de octubre** de cada año.
- Las enmiendas que modifiquen ingresos necesitan conformidad del Gobierno de Zaragoza.
- Las enmiendas sobre créditos de gasto deben compensar incrementos y minoraciones dentro de la **misma área de gobierno y de la misma naturaleza del gasto**.
- Entra en vigor, para el ejercicio correspondiente, tras su publicación oficial. Si al iniciarse el ejercicio no ha entrado en vigor, se prorroga automáticamente el presupuesto anterior.

Procedimiento	Exposición	Clave distintiva
Ordenanza o reglamento	Mínimo 30 días naturales.	Aprobación plenaria en acto único.
Ordenanza fiscal	Mínimo 30 días.	Aprobación inicial por comisión; definitiva automática sin reclamaciones.
Presupuesto	15 días.	Remisión al Pleno antes del 15 de octubre y reglas especiales de enmienda.

11. Esquema final de repaso

G-C-P-P

Gobierno: proyecto -> Ciudadanía: información pública -> comisión Plenaria: dictamen -> Pleno: aprobación. Después, publicación íntegra.

CINCO IDEAS DE EXAMEN

Capitalidad: régimen especial. Marco: Título X LRBRL. Junta de Gobierno Local: Gobierno de Zaragoza. Potestad normativa: proyecto ejecutivo y aprobación plenaria. Presupuesto: exposición de quince días y reglas propias de enmienda.

Resumen para el examen

RESUMEN DEL TEMA

- ✓ La Ley 10/2017 establece el régimen especial de Zaragoza como capital de Aragón dentro del marco básico estatal.
- ✓ Zaragoza sigue sometida al Título X LRBRL; la Ley de Capitalidad añade especialidades autonómicas y municipales.
- ✓ La Junta de Gobierno Local recibe la denominación Gobierno de Zaragoza.
- ✓ El Pleno representa, controla y aprueba las normas; el Alcalde dirige; el Gobierno de Zaragoza ejerce la dirección ejecutiva colegiada.
- ✓ Las ordenanzas y reglamentos admiten iniciativa del Gobierno, de los grupos políticos y de la iniciativa popular en los términos legales.
- ✓ Los proyectos normativos se someten a información pública y audiencia durante un mínimo de treinta días naturales antes del dictamen y aprobación plenaria.
- ✓ En las ordenanzas fiscales, la comisión plenaria realiza la aprobación inicial y, si no hay reclamaciones, la aprobación se hace definitiva.
- ✓ El proyecto de presupuesto se expone quince días y debe remitirse al Pleno antes del 15 de octubre.