

José Manuel Castells Arteche

Catedrático de Derecho Administrativo

La Comisión de Gobierno

SUMARIO: I. LA NORMATIVA PRECEDENTE: LA COMISION MUNICIPAL PERMANENTE. II. LA COMISION MUNICIPAL DE GOBIERNO. 1. Notas definidoras. 2. Composición. 3. Competencias. 4. Funcionamiento. III. LA COMISION DE GOBIERNO PROVINCIAL. IV. LAS REFERENCIAS EN LA LEGISLACION AUTONOMICA DE REGIMEN LOCAL. V. CONCLUSION.

I. LA NORMATIVA PRECEDENTE: LA COMISION MUNICIPAL PERMANENTE

La actual Comisión de Gobierno presenta hondas raíces en el proceso histórico municipal, ligadas a la concepción que se posea en cada coyuntura sobre el sistema de gobierno local. Desde este plano y alegándose el pretexto de afrontar la «natural» tendencia de los Ayuntamientos a la ineficacia, dada su composición numerosa y ocasionalmente multipartidista, se produce un constante movimiento pendular del órgano examinado, en relación a su dependencia del Alcalde o del Pleno municipal. Con un indudable trasfondo político, puesto que resulta evidente que quien en épocas autoritarias designa al Alcalde, se hará también con este importante órgano de gobierno, mientras que por otro lado, su carácter de «colegio filial» del Pleno reivindica su naturaleza representativa.

MORELL ha puesto de relieve ¹ el soslayamiento del Pleno en bú-

¹ En su obra *Régimen Local español* (Madrid, 1988), de indispensable consulta en esta cuestión y en el resto del ordenamiento local.

queda de una presunta eficiencia funcional, ya en la figura del «regimiento» en el Ayuntamiento castellano. En posición no estrictamente coincidente, aunque igualmente basada en presuntas razones técnicas derivadas de necesidades del gobierno municipal, conducen a la concepción de la Comisión Municipal Permanente (precedente directo de la actual Comisión de Gobierno), como un órgano desgajado del Pleno, en los Proyectos de Régimen Local de MAURA y luego, en el Estatuto municipal de CALVO SOTELO². En esta disposición, la Comisión es elegida por el Pleno y de acuerdo con un sistema electoral mayoritario atenuado que permitía, en todo caso, la presencia de las minorías, representando así al Ayuntamiento «en todo lo que no se reserva a la Corporación plena».

La Ley municipal republicana de 10 de julio de 1935 (base VIII), expresa con toda rotundidad esta misma tendencia: «Los Ayuntamientos de población superior a 20.001 habitantes tendrán una Comisión Permanente, que representará a la Corporación plena en los intervalos de sus sesiones para el cumplimiento y ejecución de sus acuerdos, preparación de expedientes que el Ayuntamiento haya de resolver y ejercicio de las demás funciones que se determinen en la ley».

El cambio político, como consecuencia de la caída de la II República, originará, en coherencia, una reorientación de la Comisión examinada expresada explícitamente en la Ley de Régimen Local del período, texto articulado y refundido, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955. En esta norma, tras declararse que los Ayuntamientos están integrados en los Municipios de población superior a 2.000 habitantes por tres órganos resolutivos, Alcalde, Pleno y Comisión Permanente³, configuraba a esta última como «una suerte de embrión de ejecutivo municipal»⁴, integrado por el Alcalde y los Tenientes de Alcalde, en tanto éstos eran Concejales a los que el Alcalde otorgaba dicha condición por razones de confianza personal.

La funcionalidad de esta Comisión ha sido muy criticada desde diversas perspectivas; así hay quien destaca que pese a su presunto carácter complementario del Pleno, en realidad y *de iure*, la Comisión Permanente era un órgano en cierta forma paralelo al Pleno, que se hallaba dotado de competencias propias de gestión de considerable importancia, lo que permitía calificarlo como el órgano normal de administración interna del Ayuntamiento⁵; o quien menciona⁶, que al ser

² Luis MORELL: *Régimen Local español*, pp. 625 y ss.

³ Al respecto Carmelo ABELLÁN: *Tratado práctico de la Administración Local española*, vol. I, Madrid, 1971, pp. 113 y ss.

⁴ Así lo definía Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Madrid, 1988, p. 1142.

⁵ SANTAMARÍA: *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, p. 1142.

⁶ MORELL: *Régimen Local español*, pp. 626-627.

el Alcalde quien designaba y cesaba a sus miembros, la condición de tal era fruto de la relación de confianza con el Alcalde, que por cierto era un órgano extraño al Pleno, debida su designación y destitución gubernativa.

Se materializa, de tal modo, un Ayuntamiento de absoluta fidelidad a la autoridad política que en cadena descendente designaba a los dos órganos clave de los Ayuntamientos. Además, a la Comisión Permanente se le atribuía un importante elenco de competencias gestoras (véase el art. 122 de la ley).

La consecuencia denotable es el práctico desconocimiento por el Pleno de aquello que lleva a cabo el ejecutivo municipal, configurado por el Alcalde y la Comisión Permanente en tanto órgano de confianza, que asume funciones de gestión correspondientes en exclusiva al Alcalde.

Con la transición política, una nueva transformación del órgano se hace efectiva con ocasión de la Ley de Elecciones Municipales de 17 de julio de 1978, que de forma inesperada, tal como ha denotado la propia jurisprudencia⁷, modifica en profundidad el régimen orgánico municipal; en su artículo 28.4 lleva a cabo una radical alteración de la anterior Comisión Permanente, órgano que sin mencionarse sus competencias (se ha señalado que eran atribuidas por el Alcalde), pasa de configurarse en parte del ejecutivo municipal, en tanto órgano de confianza del Alcalde, a una estrecha dependencia del Pleno, en cuanto «imagen a menor escala» del mismo⁸. Dicho precepto indicaba lo siguiente: «En los Ayuntamientos de 2.000 habitantes en adelante se constituirá en la misma sesión la Comisión Permanente que se compondrá del Alcalde, más un número de Concejales equivalente al tercio, en cifra estricta, del número legal de Concejales. Se añadirá uno más, si el número total resultante fuese par. La atribución de puestos a las distintas listas se efectuará de la siguiente forma: a) El Alcalde ostentará la presidencia de la Comisión Permanente. b) Los puestos restantes se atribuirán a cada lista proporcionalmente al número de Concejales que haya obtenido, corrigiéndose por exceso las fracciones iguales o superiores al 0,5 y por defecto las restantes. c) Si como consecuencia de la corrección de fracciones el total resultante no coincidiera con el número de miembros de la Comisión Permanente, se atri-

⁷ Señala la STS de 18 de junio de 1986, mencionando considerandos de la sentencia apelada, que dicha Ley de Elecciones Locales, «contiene previsiones que pueden considerarse atípicas de una pura Ley Electoral, introduciendo principios de organización local que pugnan con la legislación local existente...».

Sobre la jurisprudencia relativa a este órgano la existente en el volumen titulado *Administración Local y Constitución. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo*, vol. II, INAP, Madrid, 1988.

⁸ Lo califica de esta manera SANTAMARÍA: *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, p. 1142.

buirán los puestos que falten, correlativamente, a las listas que más votos hayan obtenido, o se disminuirán los puestos en exceso, correlativamente, de las listas que menos votos hayan obtenido».

En cuanto a la Diputación Provincial, se determinaba que la propia Corporación debía elegir una Comisión de Gobierno, compuestas por un número de Diputados no superior al quinto total de los mismos, de acuerdo con el procedimiento establecido para la elección de la Comisión Permanente Municipal (art. 35) ⁹.

En síntesis, como ha denotado SANTAMARÍA, de esta forma se estructuraba un órgano pluripartidista más parecido a una Mesa de una Cámara Legislativa que a un «gobierno» municipal ¹⁰. Se sentaba una concreta filosofía ante el evento electoral primario, que en su propia conformación parecía determinar los parámetros a proseguir en la posterior andadura legislativa, referente esta vez al global Régimen Local. Como se podrá comprobar de inmediato, la dirección así adoptada no será seguida en el inmediato futuro. En el intervalo ante la nueva legislación se asiste a una aplicación ciertamente controvertida ¹¹, de las referidas reglas establecidas en la ley de elecciones locales sobre la Comisión Permanente.

⁹ Sobre esta norma, *La legislación de la Administración Local (1975-1987)*, Madrid, 1988. Estudio preliminar de Luis COSCULLUELA y Enrique ORDUÑA.

¹⁰ SANTAMARÍA: *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, p. 1143.

¹¹ Ante las dudas existentes en este ámbito, véanse dos respuestas no coincidentes: la Resolución de la Dirección General de Administración Local de 11 de abril de 1979, interpretaba que la elección de Concejales de cada lista en la Comisión Permanente de los Ayuntamientos, se había de hacer entre ellos mismos y con independencia del orden en que dichos Concejales figurasen en la lista respectiva (véase sobre esta Resolución Mariano BENÍTEZ DE LUGO: *El Municipio y sus elementos esenciales*, Madrid, 1986, p. 170).

Una Circular de la misma Dirección General de Administración Local de 25 de mayo de 1979, indicaba que «todos los Concejales miembros de la Comisión Permanente tendrán el carácter de Tenientes de Alcalde, debiendo fijar el Alcalde, de entre ellos, el orden de su institución, sin que sea posible ostentar la condición de Teniente de Alcalde los Concejales que no sean miembros de dicha Comisión Permanente (Circular reproducida por A. MARTÍNEZ SÁNCHEZ: *Funcionamiento de los Organos Representativos de las Corporaciones Locales*, Madrid, 1982, p. 17).

Al respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1986 declarará tajantemente que «constituida la Comisión Municipal Permanente de un Ayuntamiento no se puede modificar ésta por el grupo de Concejales que designaron a los componentes de la Comisión quedando al arbitrio de los componentes de una candidatura el funcionamiento y composición de ese órgano de gobierno... (Comisión Municipal Permanente) que, constituida legalmente, no puede estar condicionada al juicio de los Concejales pertenecientes a su grupo por cuanto ello sería contrario al desempeño de la función que en orden al Gobierno de la Corporación le está encomendada a dicha Comisión y al libre ejercicio de su cargo por parte de los Concejales que forman parte de la misma; constituyendo un Principio de Derecho Público inmanente en todas las Instituciones del Estado Español el que la participación en las mismas de los designados por elección no están sujetos a mandato imperativo alguno...» (fundamento de Derecho núm. 6).

II. LA COMISION MUNICIPAL DE GOBIERNO

1. NOTAS DEFINIDORAS

La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL), de 2 de abril de 1985, y con carácter supletorio, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (en adelante ROF) aprobado por Real Decreto de 28 de noviembre de 1986¹², presupone en esa cuestión una vuelta atrás en el tiempo, plenamente rectificatoria de la línea previamente trazada por la Ley Electoral Local de 1978. Como señala la LRBRL en su artículo 20.1.b), «La Comisión de Gobierno existe en los Municipios con población de derecho superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su Reglamento Orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento», integrándose dicha Comisión de Gobierno, «por el Alcalde y un número de Concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta al Pleno» (art. 23.1).

Con las particularidades que se analizarán de inmediato, se esbozaba de tal manera un órgano de similares características al existente en la Ley de 1955; con la diferencia, por demás obvia, que el Alcalde, pieza esencial en uno y otro sistema, no es un órgano de designación gubernativa, sino elegido y cesado por el Pleno. Partiendo de la concepción de un ejecutivo netamente presidencialista, en un contexto de designación democrática, es preciso ubicar la Comisión de Gobierno en el entramado resultante. Hay que hacer notar, con todo, el giro copernicano que se produce en relación a la transición política y a su norma clave sobre la organización municipal.

Nuevo rol de la Comisión de Gobierno que se describía con exactitud en una obra sobre el Régimen Local¹³, de inmediata aparición a la misma LRBRL. Dice así un párrafo de la misma: «la fórmula de designación de la Comisión de Gobierno es uno de los fundamentos del nuevo sistema, permitiendo al Alcalde la formación de un “ejecutivo” monocolor; hay que insistir de nuevo en que la organización del Municipio en la Ley de Bases responde a la concepción del Alcalde (y su Comisión de Gobierno) como órganos ejecutivos y del Pleno como órgano de participación y control, reproduciendo el modelo de las re-

¹² Sobre esta normativa, así como sobre la de Régimen Local de las Comunidades Autónomas, *La legislación de Régimen Local* (Madrid, 1989, 2.ª ed., apéndice de 1990, edición dirigida por Luis COSCULLUELA).

¹³ *El nuevo Régimen Local español. Estudio sistemático de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* de Piedad GARCÍA ESCUDERO y Benigno PENDAS. Madrid, 1985, p. 226.

laciones entre el Gobierno y el Parlamento en los sistemas parlamentarios actuales o incluso, como se dijo en el curso del debate del proyecto, concibiendo a la Comisión de Gobierno como el Consejo de Administración de una sociedad anónima»¹⁴.

Se ha insistido doctrinalmente en esta división funcional. Así LLISSET/BORRELL¹⁵ defiende que esta Comisión de Gobierno responde a la aplicación del principio de división de funciones entre el Pleno (cometidos constitutivos, normativos y de control) y el Alcalde (cometidos ejecutivos); la Comisión de Gobierno sería un órgano de asistencia adjunto al Alcalde, existiendo en gran parte un trasplante del modelo organizativo de la Administración Central¹⁶. Imagen que si ha sido criticada por el reduccionismo funcional de Comisión de Gobierno que supone¹⁷, es suficientemente clara de la nueva situación que ocupa la Comisión de Gobierno, tras la reforma básica del Régimen Local.

En todo caso, dicha Comisión aparece como un órgano necesario en los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, superando la cifra anterior de 2.000, y será facultativo en los de menor población, dependiendo su creación del Reglamento Orgánico municipal o de Acuerdo del Pleno municipal. Sin que exista base alguna para propugnar su consideración como un «órgano complementario», tanto porque así lo señala la LRBRL como el ROF, quien lo incluye en su Título II, como porque lo rechaza así el propio Tribunal Supremo¹⁸.

Debe resaltarse el papel esencial de la Comisión para «la asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones». Función que lo configura fundamentalmente como un órgano *staff*, cuyo funcionamiento de asesoramiento al Alcalde se realiza con todo, sin los formalismos propios de los órganos consultivos tradicionales¹⁹. Cometido esencial

¹⁴ Señala textualmente lo mismo que este párrafo, un fundamento de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Oviedo, de 20 de noviembre de 1985, apelada y ratificada por STS de 11 de marzo de 1986.

¹⁵ En su *Manual de Derecho Local*, Barcelona, 1986, p. 236.

¹⁶ En este sentido José Luis RIVERO ISERN (*Manual de Derecho Local*, Sevilla, 1989, p. 103), para quien tal paralelismo, «en principio, no es, a nuestro juicio, valorable más que en función del mayor o menor grado de eficacia que introduzca en la vida local».

¹⁷ Se define de este modo FRANCISCO MERCADAL: «La Organización Municipal» en el *Tratado de Derecho Municipal* (dirigido por Santiago MUÑOZ MACHADO, 1988, p. 898).

¹⁸ Véase la Sentencia de 11 de marzo de 1986, que menciona «la diferente naturaleza y cometido de la Comisión de Gobierno respecto a los órganos complementarios aludidos, hace que no haya de ser necesariamente igual la composición de una y otros...» (fundamento de Derecho núm. 1).

¹⁹ Lo indica Luis MORELL (*El Régimen Local Español*, p. 627), quien añade: «Quizá, por ello, acaba no teniendo mucho sentido la absoluta generalidad con que, desde luego a título de Derecho supletorio, el ROF asimila el funcionamiento de la Comisión de Gobierno al del Pleno (arts. 112 y ss.)... esta asistencia resulta tan formalizada (antelación de la convocatoria, *quorum* para la válida constitución, etc.), porque produce el arrastre de las definiciones legales anteriores, y debe quedar superada en los Reglamentos orgánicos.»

que ha llevado a cuestionar que la Comisión de Gobierno incluso posea competencias propias²⁰, o al menos decisorias²¹. Sin mengua de entrar más adelante en este punto, se hace preciso mencionar que al ser los Tenientes de Alcalde «libremente designados y revocados por éste (el Alcalde) de entre los miembros de la Comisión de Gobierno (art. 23.3 de la LRRL) y dada la indudable funcionalidad atribuida a los mismos en la ejecución municipal, la Comisión de Gobierno, en cuanto órgano aglutinante de estos órganos monocráticos, queda indudablemente potenciada desde la perspectiva de la tan necesaria coordinación.

Del mismo modo, con esta tentativa de resituar a la Comisión de Gobierno, se menciona que siendo en lo esencial un órgano consultivo del Alcalde, al menos ésta es una de sus fundamentales dimensiones funcionales, la Comisión de Gobierno no se coloca en un orden jerárquico determinado, puesto que, sea cual sea su función propia o delegada, no existe establecido un ligamen jerárquico con el Pleno o con el Alcalde²².

Con vistas a la fijación de la nueva imagen de la Comisión es importante referirse al debate que se originó con ocasión del Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local en sede parlamentaria, centrado sobre la cuestión de la representatividad de la Comisión de Gobierno. De nuevo aparecieron enfrentadas dos posiciones: la de considerarla un «ente filial» del Pleno, y la del propio proyecto, de entenderla como órgano de asistencia al Alcalde, figura altamente potenciada. A ello se sumaban razones propugnadoras de una mayor eficacia en la prestación de servicios públicos, tal como se expuso claramente en la intervención en el Pleno del Congreso por el Ministro de Administración Territorial, al tratar del proyecto de ley²³. Por parte de la oposición

²⁰ Así Francisco SOSA WAGNER: *Manual de Derecho Local*, Madrid, 1989, p. 118.

²¹ Una posición de denegación «en principio» de este tipo de competencias a la Comisión de Gobierno, en Francisco ROMERO: *El Reglamento orgánico Municipal*, Madrid, 1990, p. 58.

²² MORELL: *El Régimen Local Español*, p. 628.

²³ *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 133, pp. 6058-6044. En este punto manifestó lo siguiente: «El Gobierno entiende que dentro de la Constitución española, que permite la elección directa del Alcalde, y por tanto, la potenciación absoluta de esta figura frente al Pleno, cabe una solución de reforzamiento del Alcalde que, sin llegar a lo que supondría la elección directa por los vecinos, sea garantía del principio constitucional de eficacia y desconcentración que establece el artículo 103 de la Constitución.

El Gobierno y la Administración de los pueblos, cuando superan un cierto número de habitantes, tiene que tener la eficacia y la flexibilidad que deben exigirse a una administración moderna, colocando, junto al Alcalde, una Comisión de Gobierno de su elección que sea garantía de esa prestación eficaz de los servicios que corresponden a las Administraciones Locales... Comisión de Gobierno sobre la que, ciertamente, pretende centrarse el debate político de un cierto sector de esta Cámara que, al parecer, considera poco democrático que quien ha alcanzado la mayoría en unas elecciones libres puede regir los destinos del municipio en la línea de sus propias opciones políticas e ideológicas y de la manera más eficaz posible...»

se reivindicará su inserción en el Pleno y, por tanto, el respeto en cuanto a su composición al existente en este órgano ²⁴.

De tal forma, la opción se enmarcaba entre una fijación a estrictas pautas de representación proporcional con arreglo a las mayorías existentes en la Corporación y expresadas en el Pleno, o con arreglo a pautas no representativas, o en todo caso de representación indirecta, sobre la base de la mayoría que significa el Alcalde y, por tanto, como exponente de un órgano unipersonal ²⁵. Desde una perspectiva de perfilamiento democrático, una y otra posición resultaban defendibles, una vez plenamente asentada la representatividad del Alcalde. Otra perspectiva significaba la afirmación de la superioridad de un ejecutivo de dos órganos, perfectamente hilvanados por la coherencia de la supremacía del unipersonal, colaborando estrechamente para alcanzar una mayor eficacia en la prestación del servicio público, postura que ciertamente quedaba auspiciada por la marginación de la diatriba partidista a través y por medio de un «ejecutivo monocolor» ²⁶.

2. COMPOSICIÓN

Se ha indicado ya la composición estricta de la Comisión de Gobierno y el límite máximo de sus componentes ²⁷. Se observa que se ha obviado la tradicional exigencia en este ámbito de una previa determinación del número de sus miembros y el carácter impar de los

²⁴ Es indicativa de esta posición, al intervención de José María AZNAR (*Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 133, pp. 6064-6067), quien mencionó que el proyecto concibe a la Comisión de Gobierno «como un nuevo instrumento al servicio de los poderes del Alcalde, que nombra, cesa, quita, pone y delega en razón de su santa voluntad, mientras que el Pleno está de oyente... La Comisión de Gobierno no sólo debe nacer del Pleno, sino que debe respetar la composición política de éste, o lo que es lo mismo, debe ser representativa de éste, o lo que es lo mismo, debe ser representativa de la composición política del Ayuntamiento...»

²⁵ Como defendió el diputado del PSOE, FAJARDO ESPÍNOLA (*Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 136, pp. 6139-6144): «la Comisión de Gobierno no podrá dejar de ser, por tanto, expresión de la mayoría en el Pleno... proviene de la mayoría, es consecuencia del sistema democrático de mayorías y del reconocimiento del pluralismo político».

²⁶ Una justificación en este orden en la nueva intervención del Ministro de Administración Territorial, de cierre del debate (*Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 187, pp. 8610-8613); que revelaba la importancia que alcanzó la controversia sobre la Comisión de Gobierno: «Creo, por consiguiente —y con ello termino, señores Diputados—, que es una ley importante y en la que se puede optar... por la Comisión de Gobierno o por la Comisión Permanente, pero alguien tiene que tomar la decisión y naturalmente al Gobierno le corresponde hacerlo, porque creo que el principio de la eficacia coordinado con el principio de la democracia y de la representación en municipios de un cierto número de habitantes exige que haya una Comisión de Gobierno representativa y capaz de llevar adelante y con eficacia los intereses municipales...»

²⁷ El artículo 52.2 del ROF precisa lo siguiente: «el número de Concejales a los que el Alcalde puede nombrar miembros de la Comisión de Gobierno, no podrá ser superior al tercio del número legal de miembros de la Corporación. A los efectos del cómputo no se tendrán en cuenta los decimales que resulten de dividir por tres el número total de Concejales».

mismos (una última muestra de esta última nota en el art. 28.4 de la Ley 39/1978).

La LRBRL ha hecho estricta alusión al número máximo de integrantes del órgano, no indicando nada al respecto del mínimo, que en todo caso requerirá la existencia de siete Concejales²⁸, o la precisión existente en el básico artículo 11.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en cuanto al *quorum* exigible en la segunda convocatoria para los órganos colegiados («para ello será suficiente la asistencia de la tercera parte de sus miembros, y en todo caso en número no inferior a tres»)²⁹.

LLISET, prácticamente en solitario³⁰, mantiene que la tercera parte reseñada se computa en relación al número de Concejales, excluido el Alcalde. Más lógico parece no interpretar dónde no lo hace la ley y entender que de la misma se deduce que el cómputo del tercio con relación al número legal de Concejales debe comprender el número total de miembros, naturalmente incluido el Alcalde.

Se ha denotado que sus miembros serán nombrados y cesados libremente por el Alcalde, quien preside el órgano (art. 52.1 del ROF), dando cuenta al Pleno de dichas actuaciones en la primera sesión que celebre, notificándose además personalmente a los designados y publicándose en el *Boletín Oficial* de la provincia (art. 46.1 del ROF).

Se demuestra cumplidamente la discrecionalidad existente a favor del Alcalde en este ámbito, que puede actuar de forma similar a la de un Presidente de Gobierno en relación a sus Ministros, estando facultado incluso, aunque ello pueda resultar paradójico, para dar entrada en la Comisión a Concejales miembros de grupos de oposición³¹; posibilidad ciertamente remota dado el carácter de «órgano de confianza» que presenta la Comisión. Con el dato adicional de que es la pertenencia a la Comisión, como se ha hecho notar, la que se erige en presupuesto necesario para ser nombrado Teniente de Alcalde, aunque también existen en aquella Comisión, Concejales que no poseen dicho cargo de Tenientes de Alcalde, sino de meras personas de asistencia al Alcalde; lo que no deja de estar de acuerdo con la propia naturaleza de la Comisión de Gobierno, que se diferencia en este plano de los órganos complementarios, en los que sí se requiere la presencia de los grupos políticos por exigencia legal³². Distinción entre estos órganos

²⁸ MORELL: *El Régimen Local...*, p. 628.

²⁹ Mantiene esta posición José Mariano BENÍTEZ DE LUGO (*El Municipio y sus elementos esenciales*, Madrid, 1986, pp. 171-172), quien concluye que «el número mínimo de componentes de la Comisión de Gobierno ha de ser el de tres, dos Concejales y el Alcalde».

³⁰ *Manual...*, p. 236.

³¹ Así lo defienden GARCÍA ESCUDERO/PENDAS: *El nuevo Régimen...*, p. 226.

³² Artículo 20.3 de la LRBRL: «Todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tendrán derecho a participar, mediante la presencia de Concejales pertenecientes a los mismos,

cuya legalidad fue reconocida por la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 1986, ya mencionada, y la del Tribunal Constitucional de 6 de marzo de 1985 referente a la composición de las Comisiones Informativas como órganos complementarios del Pleno. Sentencia que había resaltado expresamente «la sustancial diferencia entre estas Comisiones y la Comisión Permanente», reconociendo la proporcionalidad de los grupos políticos en las Comisiones Informativas, en el sentido de «que se procure dotar de presencia en ellas a las fuerzas políticas presentes en el Pleno»³³.

3. COMPETENCIAS

Desde el punto de vista funcional, se ha puesto de relieve³⁴ que a la Comisión de Gobierno le corresponde la asistencia al Alcalde, la coordinación de las funciones ejecutivas y la iniciativa en el Gobierno y Administración municipal. Desde el más concreto espacio competencial y sin entrar en si este órgano posee competencias propias³⁵, y resaltando una vez más la fundamental labor de asistencia al Alcalde³⁶, debe destacarse a continuación las competencias que le sean atribuidas por otros órganos, bien el Alcalde o el Pleno por medio de la delegación correspondiente, o en última instancia le atribuyan las leyes sectoriales³⁷.

El procedimiento formal de atribución de competencias puede hacerse por medio de una disposición, que es el procedimiento normal³⁸, sea la ley estatal o autonómica, o por una norma aprobada por el Pleno mediante el Reglamento Orgánico municipal³⁹, o por una simple ordenanza.

en los órganos complementarios del Ayuntamiento que tengan por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos al Pleno.»

³³ *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 47, p. 313.

³⁴ Así LLISET: *Manual...*, p. 237.

³⁵ Niega esta posibilidad SANTAMARIA: *Apuntes de Derecho Administrativo. La Organización administrativa en general*, Madrid, 1982, p. 721. Igualmente en el sentido de no tener competencias sustantivas propias, FRANCISCO SOSA WAGNER: *Manual...*, p. 118.

³⁶ El artículo 53.1 del ROF determina lo siguiente: «Es atribución propia e indelegable de la Comisión de Gobierno la asistencia permanente al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones. A tal fin, la Comisión de Gobierno será informada de todas las decisiones del Alcalde. Esta información tendrá carácter previo a la adopción de la decisión siempre que la importancia del asunto así lo requiera.»

³⁷ Artículo 23.2.b) de la LRBRL. La cita concreta al Alcalde y al Pleno cara a la posible delegación, lo formula el artículo 53.2 del ROF.

³⁸ Al respecto, MORELL: *El Régimen Local...*, pp. 630 y ss.

³⁹ Por el contrario, para FEDERICO ROMERO (*El Reglamento Orgánico Municipal*, p. 59), «el ROM, ni siquiera en lo que se refiera a las delegaciones del Pleno, debe atribuir competencias, sino que son los órganos delegantes los que específicamente deben hacerlo, a través de los correspondientes actos administrativos».

La LRBRL establece [art. 23.2.b)] aquellas atribuciones que no son delegables por el Pleno y se citan expresamente en este ámbito las siguientes: el control y la fiscalización de los órganos de gobierno; los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales; alteración del término municipal; creación o supresión de Municipios y de Entidades inframunicipales; creación de órganos desconcentrados; alteración de la capitalidad del Municipio y el cambio de nombre de éste o de aquellas Entidades; la adopción o modificación de los planes y demás instrumentos de ordenación y gestión previstas en la legislación urbanística; la aprobación del Reglamento Orgánico y de las Ordenanzas; la determinación de los recursos propios de carácter tributario, la aprobación y modificación de los Presupuestos, la disposición de gastos en los asuntos de su competencia y la aprobación de las cuentas; la aprobación de las formas de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización; la aceptación de la delegación hecha por otras Administraciones Públicas; el planteamiento de conflictos de competencias a otras Entidades Locales y demás Administraciones Públicas; la aprobación de la plantilla de personal y la relación de puestos de trabajo con los demás temas de personal propio; la alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público y aquellas otras que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial; finalmente, la votación de censura al Alcalde.

Hubiera sido más sencillo haber destacado las competencias del Pleno, susceptibles de delegación en la Comisión de Gobierno, reducidas en el artículo 23.2.b) de la LRBRL a las correspondientes al ejercicio de las acciones administrativas y judiciales, así como a la enajenación del patrimonio; incluso esta última facultad y su delegación ha sido criticada puesto que «permitiría eventualmente sustraer a conocimiento del órgano representativo algunas cuestiones de capital trascendencia con la consiguiente merma del principio democrático que inspira el nuevo régimen español»⁴⁰. El acuerdo plenario por el que se produzca la delegación, que se debe adoptar por mayoría simple, surtirá efecto desde el día siguiente a su adopción, pudiendo, en materia de gestión financiera, conferirse a través de las bases de ejecución del Presupuesto (art. 51 del ROF).

El Alcalde, por su parte, puede también delegar sus atribuciones con algunas excepciones, tales como convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Comisión de Gobierno, dictar Bandos, desempeñar la jefatura superior de todo el personal de la Corporación, ejercitar acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia y adoptar bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe, las medidas necesarias; so-

⁴⁰ Así GARCÍA ESCUDERO/PENDAS: *El Nuevo Régimen Español...*, p. 226.

meter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos (art. 43.1 del ROF).

El artículo 23.4 de la LRBRL admite la delegación del Alcalde de determinadas atribuciones, tanto en los miembros de la Comisión de Gobierno como en los Tenientes de Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones especiales que para cometidos específicos puedan realizarse en favor de cualquier Concejál, aun no perteneciente a aquella Comisión.

Como señala acertadamente SOSA WAGNER ⁴¹, el ROF en su artículo 23 distingue a su vez entre delegaciones genéricas que abarcarán a una o varias áreas o materias determinadas, y delegaciones especiales para la dirección y gestión de asuntos incluidos en las citadas áreas, «de forma que se crea un vínculo cuasi jerárquico entre el Concejál titular de una delegación genérica y aquel que disponga de una delegación especial» ⁴².

Dichas delegaciones del Alcalde hacen que los acuerdos adoptados por la Comisión de Gobierno, en relación con las materias delegadas, tengan el mismo valor que las resoluciones que dicte el Alcalde en ejercicio de las funciones que no haya delegado (art. 43.2 del ROF). Todas las delegaciones del Alcalde en este espacio serán realizadas mediante Decreto del mismo, que contendrá el ámbito de los asuntos a que se refiere la delegación, las facultades que se deleguen, así como las condiciones específicas de ejercicio de las mismas, surtiendo efecto desde el día siguiente al de la fecha del Decreto, salvo que en dicha delegación se disponga otra cosa y sin perjuicio de su preceptiva publicación en el *Boletín Oficial* de la Provincia y en el municipal, si existiere; debiendo darse cuenta al Pleno de todas las delegaciones y sus modificaciones en la primera sesión que éste celebre con posterioridad a las mismas (art. 44 del ROF).

En los artículos 114-118 del ROF se determina el régimen general de las delegaciones entre los órganos necesarios, regulación que requerirá lo siguiente:

- La delegación exige aceptación por el delegado.
- El delegante retiene la facultad de recibir información del delegado.
- Los actos dictados por el órgano delegado se entienden dictados por el delegante.
- La delegación es por tiempo indefinido (salvo precisión expresa en contrario), pero es revocable *ad nutum*.

⁴¹ *Manual de Derecho Local*, p. 119.

⁴² Misma obra, p. 119.

- Rige la regla según la cual *delegata potestas, delegari non potest*.
- La delegación de atribuciones se entenderá que es por tiempo indefinido, salvo que la resolución o acuerdo de la delegación disponga otra cosa o la temporalidad de la misma se derive de la propia naturaleza de la delegación.

Como no podía ser menos, rige la regla general establecida para las delegaciones interorgánicas en el artículo 93.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo: «cuando las resoluciones administrativas se adopten por delegación, se considerarán como dictadas por la autoridad que la haya conferido», que posee un reflejo matizado en el artículo 63.2 del ROF ⁴³.

Otra de las funciones de las que puede disponer la Comisión de Gobierno consistirá en el ejercicio de funciones consultivas, si así lo estableciera el correspondiente Reglamento Orgánico, «ejerciendo la función de informe previo, *a posteriori*, o en el lugar de los dictámenes de las Comisiones Informativas, o bien de asesoramiento informal previo a las resoluciones del Alcalde» ⁴⁴.

En todo caso, sea por delegación o atribución competencial específica o mediante legislación sectorial, es aplicable al principio general expuesto en el artículo 52.2 de la LRBRL, en el sentido de poner fin a la vía administrativa las resoluciones del Pleno, los Alcaldes o Presidentes y las Comisiones de Gobierno, salvo en los casos excepcionales en que una ley sectorial requiera la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma o cuando proceda recurso ante éstas. En dichos supuestos sigue siendo de aplicación la anterior corriente jurisprudencial, que denotaba la nulidad del acuerdo del Pleno en materias de la competencia de la anterior Comisión Permanente.

4. FUNCIONAMIENTO

Las bases de la legislación estatal referidas a los órganos colegiados y de aplicación a la Comisión de Gobierno, pueden agruparse del siguiente modo, en cuanto al funcionamiento de este órgano ⁴⁵:

⁴³ «El Presidente puede efectuar delegaciones en favor de la Comisión de Gobierno, como órgano colegiado. En tal caso, los acuerdos adoptados por ésta en relación con las materias delegadas tendrán el mismo valor que las resoluciones que dicte el Presidente en el ejercicio de las atribuciones que no haya delegado, sin perjuicio de su adopción conforme a las reglas de funcionamiento de la Comisión.»

⁴⁴ Según LLISSET BORREL: *Manual...*, p. 237.

⁴⁵ Al respecto FRANCISCO MERCADAL: *Organización municipal*, p. 908.

— El régimen general de sesiones (ordinarias, extraordinarias, simples y extraordinarias urgentes).

— El carácter no público de las sesiones de la Comisión de Gobierno.

— La obligación de celebrar las sesiones de la Comisión en la Casa Consistorial o en otro edificio habilitado en caso de fuerza mayor.

— La obligación de dictámenes previos del Secretario o, en su caso, del Interventor, en los supuestos previstos en el artículo 54 del Texto Refundido de disposiciones en materia de Régimen Local ⁴⁶.

Bases estatales a completar por el correspondiente Reglamento Orgánico, por los ordenamientos supletorios o por analogía con los principios que rigen el funcionamiento del Pleno.

Entrando en el casuismo propio del funcionamiento de todo órgano colegiado público, destacaré determinados aspectos derivados de la específica Comisión de Gobierno ⁴⁷. Así, en el ROF se distingue en este ámbito entre los conceptos de sesión y reunión deliberante; en un plano estrictamente jurídico solamente pueden adoptarse acuerdos en el régimen de sesiones, y por esta razón, el ejercicio de competencias administrativas que desemboquen en actos administrativos, sólo pueden realizarse en el régimen formal de la sesión y no en el de reunión deliberante; el ROF establece, a este respecto, que «en los casos en que la Comisión de Gobierno ejerza competencias delegadas por el Pleno, será preceptivo el previo informe de la Comisión Informativa correspondiente»; régimen de sesiones de competencias propias, atribuidas por el Reglamento Orgánico o delegadas por el Alcalde.

En cuanto a las reuniones deliberantes indica el ROF que «no podrá adoptarse ningún acuerdo, formalizándose el resultado de las deliberaciones, en su caso, en forma de dictámenes». Es en estas reuniones donde se virtualiza el mencionado carácter de órgano consultivo que la Comisión de Gobierno tiene en relación con el Alcalde.

Siendo necesaria la presencia del Alcalde, el ROF no se pronuncia sobre la igual asistencia necesaria del Secretario, que lo será en todo caso, en el régimen de sesiones. El ROF en su artículo 113.3 determina preceptivamente que «tanto en las sesiones como en las reuniones de la Comisión de Gobierno, el Alcalde o Presidente podrá requerir la presencia de miembros de la Corporación no pertenecientes a la Comisión de Gobierno, o de personal al servicio de la entidad, al objeto de informar en lo relativo al ámbito de sus actividades».

⁴⁶ Casos que son los siguientes: «a) en aquellos supuestos en que así lo ordena el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de sus miembros, con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubiera de tratarse; b) siempre que se trate de asuntos sobre materias para las que se exija una mayoría especial».

⁴⁷ En esta materia, MORELL: *El Régimen Local...*, pp. 632-633.

En cuanto al régimen de sesiones y dado el silencio de la LRBRL, el ROF restablece, con carácter supletorio, un principio general de asimilación de la sesión de la Comisión a la del Pleno, con unas determinadas modificaciones. Asimilación que es objeto de fácil crítica, puesto que lo que parece justificado plenamente en el funcionamiento formal de un órgano representativo y pluripartidista, no lo parece tanto en un mero órgano de apoyo y de confianza absoluta del Alcalde. En cuanto a las aludidas especificidades, hay que hacer notar que entre la convocatoria y la celebración de la sesión no podrán transcurrir menos de veinticuatro horas, salvo en el caso de las sesiones extraordinarias y urgentes, en las que antes de entrar a conocer los asuntos incluidos en el orden del día, deberá ser declarada la urgencia por acuerdo de la mayoría de los miembros [art. 113.1.a)].

Las sesiones de la Comisión no serán públicas, sin perjuicio de la publicidad y comunicación a las Administraciones Estatal y Autonómica de los acuerdos adoptados. Además, en el plazo de diez días, deberá enviarse a todos los miembros de la Comisión copia del acta.

Para la válida constitución de la Comisión, se requiere la asistencia de la mayoría absoluta de su componentes, pero si no existiera *quorum*, se constituirá en segunda convocatoria, una hora después de la señalada para la primera, siendo suficiente la asistencia de la tercera parte de sus miembros y, en todo caso, un número no inferior a tres. Las actas de las sesiones de la Comisión se transcribirán en libro distinto del de las sesiones del Pleno. La votación es formal cuando la Comisión ejerza competencias delegadas por el Pleno o que le hayan sido asignadas por las leyes, según las reglas de votación establecidas una vez más para el Pleno (art. 113.4).

III. LA COMISION DE GOBIERNO PROVINCIAL

No pueden formularse diferencias sustanciales entre este órgano a nivel provincial y su homónimo municipal. Tal como se expuso ⁴⁸, no fue contemplada como órgano de la Diputación Provincial por la Ley de Régimen Local de 1955, si bien el ROF anterior autorizaba a su creación con carácter optativo, permitiendo su generalización la Ley 41/1975.

La Ley de Elecciones Locales de 1978, también en este ámbito será innovadora y en su artículo 34 dispondrá que cada Diputación elegirá una Comisión de Gobierno, compuesta por un número de Diputados no superior al quinto del total de los mismos, de acuerdo con lo de-

⁴⁸ Al respecto GARCÍA ESCUDERO/PENDAS: *El nuevo Régimen...*, p. 246-247.

terminado para la elección de la Comisión Permanente de los Ayuntamientos, modelo siempre presente.

El «seguidismo» del mismo órgano municipal permanece en la LRBRL. En su artículo 35 se indica que la Comisión de Gobierno se integra por el Presidente y un número de Diputados no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél⁴⁹, dando cuenta al Pleno. Por consiguiente, repitiendo esquemas municipales, se conforma un ejecutivo de confianza del Presidente (éste y su Comisión de Gobierno) y el Pleno como órgano básicamente de control⁵⁰. Aunque también sea destacable que la inexistencia a nivel provincial de Tenientes de Alcalde impide vincular formalmente la composición de la Comisión a los colaboradores directos del Presidente; sin embargo, el ROF, con su conocido carácter supletorio, determina que las delegaciones generales del Presidente, referentes a los grandes ramos de la Administración Provincial, se realizarán en favor de los miembros de la Comisión de Gobierno, de donde surgen los Vicepresidentes (art. 66.1 del ROF).

De manera similar al órgano municipal, la Comisión de Gobierno Provincial posee una doble naturaleza y función⁵¹. Por un lado, en tanto «atribución propia e indelegable» (art. 73.1 del ROF), asiste permanentemente al Presidente en el ejercicio de sus atribuciones, en estrecha colaboración con el mismo; por otra parte, es un órgano colegiado que recibe atribuciones del Pleno o del Presidente por vía de delegación; adoptando decisiones que jurídicamente constituyen actos administrativos.

No obstante no son delegables las competencias del Pleno, salvo la enajenación del patrimonio⁵², el planteamiento de conflictos de competencias a otras Entidades Locales y demás Administraciones Públicas y el ejercicio de acciones judiciales y administrativas.

De forma igualmente semejante a la organización municipal, las delegaciones que puede hacer el Presidente en la Comisión de Gobierno pueden tener por destinatario a cualquier Diputado que no pertenezca a ella, aunque en este caso la ley menciona a «delegaciones especiales para cometidos específicos».

Se está haciendo referencia a las Diputaciones de derecho común. Es claro el régimen de las Comunidades Autónomas uniprovinciales y

⁴⁹ «Composición tal vez demasiado amplia» en opinión de los autores anteriormente citados, p. 247.

⁵⁰ Mismos autores, p. 247: «sistema quizá más criticable en las Diputaciones que en los Ayuntamientos, porque sus miembros no son elegidos por sufragio universal directo y, por tanto, no existe pronunciamiento inmediato del cuerpo electoral acerca de la persona que debe regir el órgano de Gobierno aplicando el programa política mayoritariamente aceptado».

⁵¹ MORELL: *El Régimen Local...*, pp. 780-781.

⁵² Al igual que en el paralelo órgano municipal, podía volver a repetirse la crítica de que esta materia no debería ser objeto de delegación en un órgano de composición no representativa.

la Foral de Navarra⁵³; del mismo modo que existe un régimen especial para el País Vasco, establecido en el artículo 39 de la LRBRL («Los órganos forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. No obstante, las disposiciones de la presente Ley les serán de aplicación con carácter supletorio»).

Efectivamente, se había establecido un régimen peculiar en estos territorios, sobre la base de un órgano de representación y control, las Juntas Generales y un ejecutivo, la Diputación Foral. En el interior de ésta, se configuró una organización, que en el caso de Guipúzcoa⁵⁴, en supuesto extensible a los otros territorios históricos vascos, encuadraba a los siguientes órganos superiores: el Consejo de Diputados, conformado por no más de 10 Diputados; el Diputado General y los Diputados Forales, pudiendo coordinar la elaboración de directrices y disposiciones, programar la política sectorial, examinar asuntos de interés común a varios departamentos y preparar las reuniones del Consejo⁵⁵.

IV. LAS REFERENCIAS EN LA LEGISLACION AUTONOMICA DE REGIMEN LOCAL

Puede afirmarse con razón que las alusiones al órgano analizado no son particularmente extensas y novedosas en la legislación de Régimen Local dictada por las Comunidades Autónomas⁵⁶. Alguna Comunidad, caracterizada por su preocupación por la temática local, basa el silencio en una remisión *in genere* a la legislación estatal, dada la ausencia de competencia histórica sobre la materia de organización de sus Ayuntamientos⁵⁷; o por hacer la remisión, esta vez, a los corres-

⁵³ El artículo 40 de la LRBRL señala lo siguiente: «Las Comunidades Autónomas uniprovinciales y la Foral de Navarra asumen las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones Provinciales.»

⁵⁴ Véase la Norma Foral 3/1989, de 30 de mayo, sobre el Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Guipúzcoa.

⁵⁵ En torno a esta peculiaridad, mi trabajo «Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en el *Tratado de Derecho Municipal I*, pp. 943 y ss.

⁵⁶ El artículo 20.2 de la LRBRL, había establecido lo siguiente: «Sin perjuicio de lo dispuesto en la regla c) del número anterior, las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria de la prevista en este texto legal, que regirá en cada Municipio en todo aquello que su Reglamento orgánico no disponga lo contrario.» Este último inciso será declarado inconstitucional por la Sentencia de 21 de diciembre de 1989.

⁵⁷ Véase el artículo 8 de la Ley Foral navarra 6/1990, de 2 de julio. Como menciona Alfonso ZUAZO MONEO (en la obra colectiva *Comentarios de la Ley Foral a la Administración Local de Navarra* (Pamplona, 1991, p. 57), «advertida la ausencia de competencia histórica sobre la materia de organización de los Ayuntamientos, quedaba la opción legislativa de procurar un marco normativo que, en desarrollo de la legislación básica estatal, sirviera de referencia y marco supletorio de aplicación en la materia. No se ha hecho así, sin duda en el bien entendido de que

pondientes Reglamentos Orgánicos municipales encargados de formalizar dicha organización⁵⁸.

La excepción, aunque su regulación en la materia no sea particularmente innovadora, lo constituye la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, de 15 de abril de 1987⁵⁹. En esta norma, la Comisión de Gobierno se presenta con un claro mimetismo de la reflejada en la legislación estatal⁶⁰, distinguiéndose, por su diferente naturaleza y función, de la Comisión de Gobierno Local de Cataluña, configurada como órgano permanentemente de colaboración entre la Administración de la Generalidad y las Administraciones Locales⁶¹.

En todo caso, las referencias se centran en el estricto ámbito del funcionamiento. En este orden, el artículo 96 de la Ley mencionada, establece que la Comisión de Gobierno, para ejercer sus competencias resolutorias, tendrá sesiones ordinarias con la periodicidad determinada por el Pleno de la Corporación, y sesiones extraordinarias, cuando el Presidente lo decida, reuniéndose para el ejercicio de sus funciones de asistencia cuando el Presidente de la Corporación lo determine, debiendo asistir a sus sesiones el Secretario o persona que legalmente le sustituya (art. 99.2).

Por lo demás, se le aplica las reglas sobre convocatoria y votaciones dadas para el Pleno (art. 108.1), fijándose del mismo modo el *quorum* de asistencia para la válida constitución de la Comisión en un tercio del número legal de miembros. El *quorum* debía mantenerse durante toda la sesión, adoptándose los acuerdos por mayoría simple y decidiendo, en caso de empate, el voto del Presidente (art. 108).

El orden del día de las sesiones ordinarias, en caso de urgencia, podrá ser ampliado si la Comisión lo acuerda por mayoría absoluta, a propuesta del Presidente, de una cuarta parte de los miembros de la Comisión o de alguno de los portavoces; en el caso de las sesiones extraordinarias no podrán tratarse asuntos que no se hayan incluido en el orden del día (art. 100).

Resta pendiente el rellenar la hoja en blanco que para las Comunidades Autónomas y en cuanto a la organización municipal ha reconocido la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre

además de la legislación básica estatal debe contemplarse en un primer grado el Reglamento orgánico de la propia entidad local, siendo después de todo ello cuando hubiese entrado en juego, por vía supletoria de primer grado, la regulación foral».

⁵⁸ En este sentido, la Ley de Régimen Local de Murcia, de 25 de agosto de 1988, determina en su artículo 21.1 lo siguiente: «Los municipios de región de Murcia, en ejercicio de su autonomía organizativa y mediante el correspondiente Reglamento orgánico, podrán establecer la estructura de su propia organización y régimen de funcionamiento.»

⁵⁹ Sobre esta ley, Luciano PAREJO: *Derecho básico de Administración Local*, Barcelona, 1988.

⁶⁰ Así, el artículo 46.1.b) señala: «Existirá una Comisión de Gobierno en los municipios con una población de derecho superior a 5.000 habitantes, y en los de población inferior cuando lo acuerde el Pleno del Ayuntamiento o lo establezca el Reglamento orgánico de éste.»

⁶¹ Artículos 175 y 176 de la Ley de 15 de abril.

de 1989 (fundamento jurídico núm. 6), en habilitación que por el momento no se ha hecho efectiva ⁶².

V. CONCLUSION

El actual ordenamiento español ha mostrado, como ha indicado VANDELLI ⁶³, su voluntad de garantizar una cierta correspondencia entre la elección de los ciudadanos y la designación del Alcalde, así como un cierto grado de estabilidad del ejecutivo municipal. Intención que sirve de trasfondo a la opción del legislador con ocasión de la LRBR y al contemplar la función encomendada a la Comisión de Gobierno de los Ayuntamientos.

Estaba manifiesta y clara, y al dato histórico o comparado nos remitimos, la alternativa entre configurar a dicho órgano como un elemento de participación en la gestión municipal de las diversas fuerzas política presentes en el ente local, así como de auspiciar el control ⁶⁴ del ejecutivo mediante un órgano intermedio entre el Pleno y el Alcalde; postura que se decantaba por una Comisión de Gobierno representativa de las corrientes partidistas existentes en el Pleno y directamente nombrada por éste; por otro lado, otra opción posible giraba en torno a la constitución de un órgano de asistencia al Alcalde nombrado en cuanto a sus miembros por el mismo, facilitador, con su consejo, de la estabilidad y mejor gobierno municipal.

Es notorio que esta segunda vía ha sido la seguida por el legislador. Con el punto de apoyo de un Alcalde realmente potenciado, consecuente con el principio electivo propio de un sistema democrático, la decisión ha proseguido de forma premeditada, la razón de una mejor y más alta eficiencia en el gobierno municipal, presuntamente facilitada por un ejecutivo fuerte dirigido por el Alcalde. Ello implicaba la plena subordinación al Alcalde de la analizada Comisión municipal, dibujada ésta como un simple apéndice de quien representa al ejecutivo. La oposición política se reduce a la voz en el Pleno y a su obligada presencia en las Comisiones Informativas. Son, por tanto, valores de eficacia los que han prevalecido, sobre cualesquiera otros existentes en el ámbito de las Corporaciones representativas.

⁶² Sobre este aspecto, mi trabajo «Balance de la normativa de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local», en el núm. 30 de la *Revista Vasca de Administración Pública*.

⁶³ En su artículo «Las Premisas de la Ordenación Constitucional de la Administración Local española: Tradición revolucionaria-napoleónica y perspectiva comparada», en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española - Homenaje al Profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA*, vol. IV, Madrid, 1991, p. 3152.

⁶⁴ Sobre este tema, la reciente obra de Miguel SÁNCHEZ MORÓN: *El Control de las Administraciones Públicas y sus Problemas*, Madrid, 1991.

Sorprende, ante esta función esencial de la Comisión de Gobierno reducida a su papel asistencial del Alcalde, un cierto mimetismo funcional existente a nivel normativo entre la Comisión analizada y el Pleno del Ayuntamiento. El formalismo predicable de un órgano representativo, y por ello con un alto nivel decisorio, no parece adecuado ni oportuno, para otro órgano de estricta confianza, de competencias delegadas básicamente y con un corto alcance resolutorio. El arrastre de la precedente Comisión Municipal Permanente es en este aspecto manifiesto, sin que se entienda acertado ante la novedosa conformación de la actual Comisión de Gobierno.

De todos modos, tampoco se ha explotado por el momento, y la legislación autonómica al respecto sigue estando abierta, la facultad de coordinación de áreas y de política en general, que se presumía para este órgano colegiado. Coordinación al servicio del Alcalde que permitiría hilvanar las actuales disfunciones ocasionadas por las diversas políticas sectoriales existentes en el gobierno municipal.