

LA DELEGACION DE COMPETENCIAS EN LA LEY ESPECIAL PARA EL MUNICIPIO DE MADRID

.. Por MARTIN BASSOLS COMA

Sumario: I. Introducción.—II. La delegación de competencias en la Ley de Régimen Local.—III. Examen de la delegación de competencias en el régimen especial de Madrid.

I. Introducción

1) El objeto de la presente nota es el estudio, desde una perspectiva estrictamente jurídico-formal, del ámbito, contenido y régimen jurídico que la institución de la delegación de competencias presenta, dentro de la peculiar estructuración orgánica (1) que el

(1) Sobre las cuestiones que plantea la competencia en la Ley especial de Madrid, en su doble aspecto externo e interno, véase J. A. LARA POL: *La Ley especial de Madrid y los problemas de la competencia municipal*. «REVL», número 130, julio-agosto de 1963, pp. 481 a 514.

Municipio de Madrid ha adoptado, a raíz de la promulgación de la Ley de 11 de julio de 1963.

El instituto de la delegación no debe ser nunca considerado, según señala Franchini (2), como un fenómeno patológico de la vida de un ente, sino como una técnica organizativa normal que, ante todo, pretende perfeccionar el ejercicio de la competencia atribuida a un órgano y, al mismo tiempo, permitir a la organización alcanzar aquellos fines y cometidos que son el fundamento y soporte de las funciones que desarrollan.

Dada esta peculiar función que cumple la delegación de competencias en toda organización administrativa, se comprenderá fácilmente el porqué el legislador, al estructurar el régimen orgánico del Municipio de Madrid, se ha servido, como uno de los criterios básicos, de dicha institución. En efecto, al configurarse al Alcalde como Alcalde-Administrador, a imagen y semejanza del de algunas ciudades norteamericanas (3), aparece aquél como el órgano que centraliza todas las facultades y competencias ejecutivas del Municipio. Ante la imposibilidad de ejercer por sí mismo estas amplísimas facultades, se faculta al Alcalde para delegar las competencias de carácter representativo en los Tenientes de Alcalde, y las propiamente ejecutivas, en los Delegados de Servicios, con lo cual se permite, especialmente en este supuesto, un mejor desarrollo de dichas competencias y la posibilidad de ser desplegadas por órganos esencialmente técnicos.

No obstante, conviene señalar que en el régimen especial de Madrid la delegación cumple finalidades que, si bien pueden calificarse de indirectas en relación con la institución en sí, no dejan de tener importancia en orden a la cristalización de los órganos que innova la Ley, e incluso con vistas a la puesta en práctica de una futura política de descentralización administrativa en la propia esfera municipal. Así, por lo que respecta a los Delegados de Servicios, la delegación sirve de expediente para evitar una casuística y pormenorizada enumeración de funciones y cometidos de estos órganos, lo cual pugnaría con la estricta función de colaboración y asistencia que están llamados a desempeñar y dotaría el sistema de una gran rigidez e inflexibilidad. Las facultades que el Alcalde puede delegar en los Concejales presidentes de las Juntas Municipales de Distrito

(2) F. FRANCHINI: *La Delegazione Amministrativa*. Milán, 1950, pp. 22 y s.

(3) Sobre la institución del Alcalde-Administrador, véase JEWELL CASS PHILLIPS: *Régimen y administración municipal en los Estados Unidos de América*. Instituto de Estudios de la Vida Local, 1963. Trad. M. PÉREZ OLEA, pp. 373 a 380.

pueden constituir una vía de ensayo para, en su día, instaurar un sistema de doble escalón de autoridades locales.

2) La regulación que ofrece de la delegación de competencias la Ley Especial de Madrid presenta aspectos que difieren tanto del régimen local común como del de la Administración central del Estado. Conviene, por tanto, que nos refiramos brevemente al alcance que tiene la delegación en la Ley de Régimen Local, remitiéndonos en lo que hace referencia a la Administración central y a la teoría general de la institución a la doctrina (4).

II. La delegación de competencias en la Ley de Régimen Local

La legislación común, independientemente de los supuestos de suplencia del titular del órgano (artículo 67 de la Ley), contempla y regula la figura de la delegación de competencias.

1) SUPUESTOS EN QUE SE ADMITE LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS

A) *Del Alcalde en los Tenientes de Alcalde*

Los Tenientes de Alcalde, según el artículo 120 de la Ley y artículo 20 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico, ejercerán las funciones que el Alcalde les delegue con relación a distritos o servicios determinados, o por ambos conceptos a la vez.

Como se ve, la finalidad de la delegación es procurar mejor ejercicio y desarrollo de las competencias del Alcalde. Para ello, inspirándose en el Estatuto Municipal de 1924, prevé dos criterios para efectuar la delegación, en contra de la Ley Municipal de 1935, que solamente contemplaba el de por distritos.

B) *Del Alcalde a los Concejales*

Aunque la Ley guarda silencio en este punto, el artículo 22 del Reglamento establece que también podrá conferir delegación espe-

(4) J. A. GARCÍA TREVIJANO: *Principios jurídicos de la organización administrativa*. Madrid, 1957, pp. 199 a 210. J. L. DE LA VALLINA VELARDE: *La delegación de competencias*. «DA», núm. 24, diciembre de 1959, pp. 1 a 12.

cial a uno o varios Concejales para determinados cometidos o gestión, dentro o fuera de la localidad.

Debe entenderse, en buen criterio, que las facultades delegadas se pueden extender sólo a funciones de representación y no de administración activa.

C) *Del Alcalde en los Alcaldes de barrio*

El artículo 71 de la Ley dispone que «también podrá nombrar el Alcalde, como auxiliar y con las facultades que expresamente les delegue, Alcaldes de barrio en las ciudades en las que los servicios requieran su designación».

2) FORMA DE CONFERIR LA DELEGACIÓN

La delegación debe ser siempre expresa y con un alcance determinado, confiriéndose a los Tenientes de Alcalde, de acuerdo con el apartado 4.º del artículo 127 de la Ley, al constituirse el Ayuntamiento. Sin embargo, el Reglamento, con un criterio más amplio, determina que el alcance de la delegación se fijará en el mismo acto que el Alcalde nombre a los Tenientes de Alcalde, dando cuenta de ello al Ayuntamiento en la primera sesión que éste celebre (artículo 17).

En relación con los Concejales y Alcaldes de barrio, deberá entenderse que el alcance de la delegación se determinará expresamente en el acto de conferir la delegación.

3) REVOCACIÓN

En virtud del principio general de que el delegante puede revocar en cualquier momento la competencia cuyo ejercicio ha conferido, el artículo 21 del Reglamento, establece que «el Alcalde podrá revocar en cualquier momento la delegación que haya otorgado a los Tenientes de Alcalde y reasumir su pleno ejercicio».

4) RECURSOS

Ni en la Ley ni en el Reglamento se contiene precepto expreso sobre si en los supuestos de delegación que se contemplan cabe la posibilidad de interponer un recurso de alzada ante el delegante.

Sin embargo, una vez vigente la Ley de Procedimiento administrativo, y en virtud de su aplicación supletoria a las Corporaciones Locales (artículo 1.º, apartado 4.º), puede mantenerse un criterio negativo, puesto que en virtud del artículo 93 de dicha Ley, las resoluciones administrativas, cuando se adopten por delegación, se considerarán como dictadas por la autoridad que las haya conferido. Lo cual implica que causarán estado las resoluciones dictadas por delegación de órganos, cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa supuesto que concurre en la casi totalidad de los actos que dicta el Alcalde como Jefe de la Administración municipal (artículo 386 de la Ley de Régimen Local).

III. Examen de la delegación de competencias en el régimen especial de Madrid

1) COMPETENCIAS DEL ALCALDE

El Alcalde, como Jefe de la Administración municipal y Presidente del Ayuntamiento, centraliza en sí todas las funciones ejecutivas del Municipio, en virtud del artículo 8.º de la Ley, que le confiere cuantas funciones le asigne la Ley de Régimen Local y todas las que no estén atribuidas expresamente a los demás órganos municipales en la presente Ley.

Independientemente de estas atribuciones, el Alcalde es Presidente nato de todos los órganos colegiados municipales, representante de la Corporación y Delegado del Gobierno.

2) SUPUESTOS EN QUE SE ADMITE LA DELEGACIÓN

A) *Del Alcalde en los Tenientes de Alcalde*

El artículo 10, al regular las competencias de los Tenientes de Alcalde, los configura como colaboradores directos y permanentes, con la misión de sustituir al Alcalde en casos de enfermedad o ausencia, la de presidir determinados actos y «desempeñar las funciones que expresamente les delegue el Alcalde por escrito».

Con relación al alcance de esta delegación surgen determinadas dudas. En efecto, en principio debe entenderse que sólo puede delegar el Alcalde en las mismas funciones de representación, puesto

que, como afirma la Exposición de Motivos, «aunque se haya respetado la denominación tradicional, el contenido de su función varía considerablemente con respecto a la legislación general, por cuanto las funciones de administración activa corresponden *por principio* al Alcalde, y éste las ejerce a través de los Delegados de Servicios».

B) *Del Alcalde en los Delegados de Servicios*

Los Delegados de Servicios, como órganos auxiliares de carácter técnico, ejercerán, por delegación del Alcalde, las facultades y competencias que a éste le corresponden como Jefe de la Administración municipal (artículo 11).

Podría pensarse a primera vista que los Delegados de Servicios no son un órgano del Municipio, al no estar incluidos en la enumeración del artículo 4.º de la Ley. Sin embargo, como señala Lara Pol, la exclusión de dichos órganos se debe a que la Ley sólo enumera aquellos órganos de carácter electivo, lo cual, en opinión de este autor, «desde el punto de vista técnico, el error es manifiesto, por cuanto el concepto administrativo de órgano no exige que su titular sea designado mediante elección» (5). Que los Delegados de Servicios son órganos y no simples oficios internos queda puesto de relieve por el mero hecho de que pueden manifestar la voluntad de la organización frente al exterior, de acuerdo con el artículo 13 del apartado b), al señalar que sus facultades se extienden a *resolver* los asuntos comprendidos en la delegación conferida. Se trata, por tanto, de verdaderos órganos externos, pudiéndose calificar de «externos secundarios», siguiendo la clasificación de G. Trevijano (6), por carecer de competencia propia.

C) *Del Alcalde en los Concejales Presidentes de las Juntas municipales de distrito*

El artículo 34 de la Ley, al especificar las funciones de dichos órganos, señala que podrán ejercer aquellas que expresamente les delegue el Alcalde. Dada la naturaleza de órganos de relación con los administrados que ostentan las Juntas municipales de distrito, parece que el alcance de la delegación sólo puede extenderse a funciones de representación, dentro del específico ámbito del distrito.

(5) J. A. LARA POL : *Ob. cit.*, p. 504.

(6) J. A. GARCÍA TREVIJANO : *Ob. cit.*, pp. 118-119.

3) FORMA DE LA DELEGACIÓN

Se establece como requisito formal del acto de delegación el que sea expreso y por escrito (artículos 10 y 13).

En relación con la delegación conferida a los Delegados de Servicio, creemos que debería arbitrarse algún procedimiento de dar publicidad al acto para el mejor conocimiento de los administrados.

4) REVOCACIÓN DE LA DELEGACIÓN

Aunque no se especifique en ningún precepto, se sobrentiende que el Alcalde podrá revocar, en virtud de los principios que dominan la institución, en cualquier momento las delegaciones conferidas.

No puede identificarse con la revocación, al menos en toda su amplitud, el supuesto previsto en el artículo 13, relativo a la modificación de las facultades que el Alcalde delegue en los Delegados de Servicios. Al carecer estos órganos de competencias propias, y al ser de carácter auxiliar del Alcalde, éste, según las circunstancias, a través de la delegación va moldeando sus cometidos y restringiendo o ampliando su competencia.

5) RECURSOS

En materia de recursos contra las resoluciones adoptadas por delegación contiene la Ley una regulación específica que difiere un tanto de los principios que regulan la institución en la Administración central.

A) Norma general

La regla general es que se concede un recurso de alzada ante la autoridad u órgano delegante. El plazo de interposición del recurso habrá de entenderse que es de quince días; aunque nada dice la Ley, debe entenderse que se aplica, supletoriamente, la Ley de Procedimiento administrativo.

Este precepto contrasta con el artículo 93 de la Ley de P.A., apartado 4.º, que dispone que «cuando las resoluciones administrativas se adopten por delegación se considerarán dictadas por la

autoridad que las haya conferido», con lo cual se considera agotada la vía administrativa si las resoluciones del órgano delegante causan efecto. El problema de si cabe recurso contra los actos del delegado ante el órgano delegante ha sido siempre muy discutido, dependiendo siempre en último término de la regulación positiva; no obstante, la doctrina distingue siempre entre los supuestos en que la delegación se confiera *ratione persona* o *ratione materia* (7), inclinándose en el primer caso por la procedencia y necesidad del recurso de alzada. Parece, pues, que el legislador, como regla general, considera que siendo los Delegados de Servicios órganos auxiliares directos, y los Tenientes de Alcalde, colaboradores, la delegación se hace siempre en función de la persona; por tanto, parece justificada la existencia de un recurso de alzada, máxime si se tiene en cuenta que el Alcalde tiene en sus manos todas las facultades ejecutivas.

B) Norma especial

No se otorgará recurso de alzada cuando lo excluyese el acuerdo o norma que establezca la delegación, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la «legislación general».

Por legislación general hay que entender aquí forzosamente la Ley de Procedimiento administrativo y no la legislación local común, puesto que el régimen jurídico de los actos y acuerdos municipales (artículos 76 a 78) se adapta, salvo ligeras variantes, a dicha Ley.

(7) E. SERRANO GUIRADO: *El recurso contencioso-administrativo y el requisito de que la resolución cause estado*. «RAP», núm. 10, enero-abril de 1953, p. 143.

