

I. SECCION DOCTRINAL

Tendencia a profesionalizar el desempeño de los órganos gestores municipales

por

SABINO ALVAREZ-GENDIN

Magistrado del Tribunal Supremo y Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. *Discriminación entre política administrativa y programática y técnica administrativa en los Municipios.*—II. *Organización profesionalizada o eficaz en algunos países extranjeros:* 1. Alemania. 2. Estados Unidos. 3. Puerto Rico y Cuba. 4. Irlanda. 5. Rusia. 6. Portugal.—III. *Formas de gestión extraordinaria y de eficacia en los Municipios españoles:* 1. El Estatuto municipal. 2. Organización de los Municipios adoptados. 3. Organos excepcionales según la Ley de Régimen local. 4. Organización especial para los Municipios de Madrid y Barcelona.—IV. *La reforma española para reforzar las facultades del primer órgano gestor municipal:* 1. Nuestros primeros propósitos. 2. Nuestra opinión actual.

I. DISCRIMINACIÓN ENTRE POLÍTICA ADMINISTRATIVA Y PROGRAMÁTICA Y TÉCNICA ADMINISTRATIVA EN LOS MUNICIPIOS

En los Municipios se desarrolla una política administrativa y programática y una técnica administrativa.

La política administrativa y programática que determina los fines que ha de seguir toda Municipalidad, además de los históricamente conocidos, como trazado de poblaciones, pavimen-

tación viaria, mercados, mataderos, policía urbana, puede proyectar y adoptar otros como el fomento de deportes, la instalación de baños, la asunción del servicio de transportes urbanos y marcar caminos e itinerarios o sistemas a seguir, aun en los de carácter histórico, como en el abastecimiento de aguas de poblaciones, optando por su municipalización para prestarla a domicilio en gestión directa o mediante concesión o en empresa mixta, es decir, bien prosiguiendo las formas clásicas de gestión, bien las modernas de industrialización y comercialización de los servicios públicos, de suerte que estos vienen a encajarse en moldes jurídico-privados, rigiéndose por el Derecho mercantil. A su vez, el Derecho público proyecta, de otra parte, su influencia en el Derecho privado, no sólo en el Derecho de familia, protegiendo a las numerosas, sino que se acusa en el régimen económico, limitaciones comerciales del número de empresas o industriales, para evitar la ruina de las empresas, ocasionadas por el envilecimiento de precios, o bien, se imponen tasas y precios topes a los productos y mercancías y a los abastecimientos para obviar un encarecimiento de la vida, por la escasez de aquéllos o por otras causas, aunque muchas veces es la inflación dineraria el principal artífice del encarecimiento de los precios.

Esta simbiosis jurídica de la proyección del Derecho público sobre el privado y viceversa, se manifiesta bien cuando la Administración local o municipal se hace cargo de servicios que han prestado los particulares o las empresas privadas (como las que hemos mencionado de abastecimiento de agua; transportes nacionales, provinciales o urbanos, e incluso establecimiento de producción y cambio; minas, construcción de autos y aviones; implantación de Bancas, Cajas de Ahorros, teatros), servicios o actividades que funcionen en condiciones comparables a las empresas privadas, sin el empleo de prerrogativas de Poder público (1); sino que, otras veces, personas jurídicas de Derecho privado (empresas) o de carácter mixto (Sindicatos,

(1) VEDEL: *Droit administratif*, 1958, pág. 53.

Mutualidades, órganos de economía dirigidos), como expresa Savatier (2), en suma, establecimientos de utilidad pública, se hacen cargo de servicios públicos (transportes) o de actividades económicas públicas (Seguros sociales: de enfermedad, accidentes, paro, etc).

En los Municipios, la política administrativa, tal como la hemos diseñado y la oportunidad de utilizar los métodos de la simbiosis jurídica acabada de exponer, debe estar a cargo de la Asamblea deliberante, Ayuntamiento pleno; pero dirigida por la técnica administrativa, la que ha de manifestarse totalmente en la gestión administrativa, a cargo de órganos colectivos o individuales, cuyos titulares requieren una preparación hacendística, económica, administrativa, y hasta estadística y sociológica, para conocer las necesidades a satisfacer en sus problemas, y para proponer o impulsar, ejecutar o poner en marcha la política administrativa, acordada por el órgano deliberante municipal. Entonces, se requiere un estudio y una dedicación, para lo que no están preparados todos los ciudadanos, o mejor, diremos con la nomenclatura jurídica municipal, todos los vecinos.

Cierto que ~~en~~ muchos de los servicios municipales que se implantan se organizan a base de entes autónomos en regímenes de Sociedades privadas, de empresas mixtas, o en forma de gestión indirecta (concesión, arrendamiento, concierto con otras Corporaciones públicas o empresas privadas), formas directas o indirectas admitidas por la Ley de Régimen local, y desarrolladas por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955, y al frente de tales entes hay técnicos de la Administración o de la Ingeniería. Pero no es menos cierto que hay servicios regidos por gestión directa, lo cual se manifiesta también, y más esencialmente, en todo el mundo de la actividad urbanizadora y planificadora, de la circulación o tráfico viario, del saneamiento, destrucción o transformación de las excretas y aguas residuales, de la limpieza de calles y pla-

(2) *Du Droit civil au Droit public*, 1950, pág. 16.

zas, del problema escolar, y de las propias relaciones del Ayuntamiento con los entes autonómicos que prestan servicios municipales industrializados que requieren cierta especialización y dedicación plena.

Todo ello induce, pues, a someter a revisión los sistemas para la designación de los principales gestores municipales, que en vez de serlo electoralmente, por el pueblo, inclina el ánimo a pensar en utilizar otros métodos y procedimientos para que recaigan en personas capacitadas, no afiliadas a ningún sector político, si bien se requiere que ellas gocen de vecindad o arraigo en la localidad, para estímulo del gestor; pero que éste se promueve también con la remuneración fija y por tiempo suficiente para poder desplegar la política trazada por las Asambleas deliberantes en toda su plenitud.

En una palabra, se plantea el problema de la capacitación de las personas que ocupen los órganos gestores municipales, y por ende de la profesionalización de los mismos y su remuneración sin estrecheces y mezquindades, de forma que en el desempeño de los cargos gestores municipales permita a sus titulares ocuparse de la labor administrativa municipal, sin ninguna otra distracción profesional, si bien no para pensar que siempre —aunque posible sea— se haga del cargo municipal un modo permanente de vida, pero sin que sea obstáculo a su desempeño el temor al desempleo, pues la experiencia en la gestión edilicia —máxime si ha sido óptima o destacada— puede conducir, para un porvenir, y no remoto, al de cargos importantes de gestores en empresas económicas, industriales o mercantiles, por lo que no es preciso ni conveniente la vinculación vitalicia o cuasi vitalicia en los mismos.

La designación libre o mediante concurso, puede serlo por la Asamblea deliberante, es decir, por el Ayuntamiento, o al menos, si interviene autoridad gubernativa, a su propuesta, o a la de una Comisión delegada de los órganos representativos de la Asamblea deliberante, asociando para el asesoramiento a expertos de la técnica jurídico-administrativa y económico-financiera, que pertenezcan o sean ajenos a las Corporaciones locales interesadas.

Estas ideas no son elucubraciones propias, pues tienen su base y antecedentes en la vida histórica y en la actual de las Administraciones locales, por lo que vamos a exponer los países en que esta tendencia a la profesionalización de los órganos municipales se ha venido implantando en el presente siglo.

Y si en algunos, como en Francia, respecto de París, no existe para los cargos gestores la profesionalización respecto de los 20 Alcaldes de los Distritos y el Prefecto del Sena (que ejercen las atribuciones de los Prefectos de los Departamentos y de los Alcaldes de otros Municipios), no se crea que son designados electoralmente, ni siquiera por el Consejo municipal, sino por Decreto, respectivamente, del Ministro del Interior y del Presidente de la República; eligiendo el Consejo municipal (Ayuntamiento), solamente el Presidente de sus sesiones (3); y lo mismo sucede con el Alcalde o Burgomaestre de Amsterdam, que es nombrado por la Corona; y los Alcaldes de Buenos Aires y el de Río de Janeiro por los respectivos Presidentes de la República; y las Comisiones ejecutivas de Bombay y Calcuta, en la India, por el Gobierno (4).

II. ORGANIZACIÓN PROFESIONALIZADA O EFICAZ EN ALGUNOS PAÍSES EXTRANJEROS

I. *A l e m a n i a*

1. *El régimen municipal antes y después del nacional-socialismo*

Comenzaremos por examinar el estudio de la organización gestora de tendencia eficaz y profesional en los Municipios alemanes, pues es Alemania el país en que se manifiesta más acentuadamente la tendencia a profesionalizar e imprimir tecnicidad a los gestores municipales primarios.

(3) V. LAUBADÈRE: *Traité élémentaire de Droit administratif*, 1953, números 267-69, pág. 133.

(4) V. ROBSON: *Great City of Today*, 1954, págs. 48-51.

Existían en los Municipios de muchos países alemanes ya antes de la legislación *nazista*, un órgano administrativo fundamental elegido por una amplia Asamblea deliberante o Gran Consejo municipal, recaída en una persona incluso con carácter profesional: el Burgomaestre.

Así la administración de las ciudades de Prusia se presentaba, antes del advenimiento del nacional-socialismo, bajo una de estas dos formas: a) de *Magisrat*, o b) de Burgomaestre (5).

a) Los miembros del *Magisrat* eran elegidos por la Asamblea de representantes municipales (*Stadverordnetenversammlung*), asumiendo entonces éste las funciones administrativas, no las meramente ejecutivas y presidenciales, encomendadas de ordinario, al Burgomaestre, vértice de la pirámide administrativa. Regía el *Magisrat*, órgano colectivo, en la Prusia alta, en Hannover y en algunas otras provincias.

b) El régimen de Burgomaestre, funcionario remunerado, era de administración unipersonal, subsistente en la provincia del Rin, auxiliado por los Adjuntos (*Beigeordneten*) y designado por los órganos gubernativos de los Países (*Länder*), generalmente para períodos de doce años.

La Ley del Reich de 30 de enero de 1935—en pleno régimen nazista—establecía una organización municipal uniforme y sistematizada para todo el Imperio alemán. Desaparecía en absoluto la variedad que regía, no ya de país a país, sino dentro de un mismo país, lo que para Prusia había corregido la Ley de 15 de diciembre de 1933, que establecía tipos únicos de organización según el cómputo de habitantes que tuviera cada Municipio (6).

(5) V. DELBEZ: *Le régime municipal allemand*, «Revue de Droit Public», 1930, páginas 5 y ss. W. JELLINEK: *Verwaltungsrecht*, 1929, págs. 66 y ss. PILOTY SCHNEIDER: *Grundriss der Verwaltungsrecht in Bayern und dem deutschen Reich*, 1927, págs. 11 y ss. HENSEL: *Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland*, páginas 79 y ss. POSADA: *El gobierno de la ciudad moderna*, 1927, pág. 216.

(6) V. ROYO VILLANOVA Y FERNÁNDEZ CAVADA: *El nuevo Derecho municipal prusiano*, «Revista de Derecho Público», abril 1934, págs. 3 y ss.

El órgano gestor del Municipio era el Burgomaestre, que sería sustituido por los Adjuntos, cuyo número fijaba el Estatuto orgánico.

A su lado existía un número reducido de Consejeros.

El Burgomaestre dirigía la Administración bajo su plena y exclusiva responsabilidad y ostentaba en los círculos urbanos el título oficial de Burgomaestre superior (art. 32). El primer Adjunto utilizaba en los Círculos urbanos el título oficial de Burgomaestre. Ambos cargos eran retribuidos.

El Adjunto encargado de la gestión de los fondos municipales llevaba el título de Interventor. Los demás Adjuntos usaban el título de Consejeros municipales: Consejero jurídico, Consejero escolar, Consejero de obras y otros semejantes (artículo 34).

El Burgomaestre podía confiar su representación en determinados asuntos a otros funcionarios y empleados y delegar dichas funciones en los Adjuntos (art. 35). El Burgomaestre representaba el Municipio y era el superior jerárquico de todos los funcionarios, empleados y obreros del Municipio, a los que nombraba y separaba (arts. 36 y 37).

En los Municipios de más de 10.000 habitantes eran retribuidos el Burgomaestre y un Adjunto. El Estatuto orgánico determinaría qué otros cargos municipales serían remunerados.

Los cargos retribuidos de Burgomaestre y Adjunto debían anunciarse a concurso público por el Municipio antes de su provisión. Las solicitudes presentadas al Municipio serían entregadas al Delegado del Partido Nacional-socialista obrero alemán. Este formulaba una lista de tres candidatos como máximo, después de oír en sesión secreta a los Consejeros municipales. Cuando se trataba de los cargos de Adjuntos, debía de oír previamente al Burgomaestre.

El Delegado del Partido Nacional-socialista remitía su propuesta, juntamente con todas las instancias, al Ministro del Interior, por mediación de la autoridad gubernativa, cuando se trataba de los cargos de Burgomaestre, primer Adjunto e Interventores de Círculos urbanos de más de 100.000 habitantes; y

a las autoridades gubernativas inferiores tratándose de Burgo-
maestre de Municipios inferiores o de los demás Adjuntos.

2. *La nueva Administración local alemana* (7).

Se restablece el poder legislativo de los países en materia de Administración local, en torno de estos tres principios fundamentales que rigen en los diversos Países y Estados de la Alemania Occidental y que tienen su asiento en el artículo 28 de la Constitución de la República Federal de Bonn:

1.º Un cierto régimen de autonomía administrativa para la ejecución de las tareas propias de la circunscripción municipal, si bien con el aditamento «dentro del marco de la Ley», lo que conduce a autorizar a los Parlamentos—sólo a éstos—de los Países el poder limitarla (8).

2.º La representación popular no sólo en los Países (*Länder*), sino en los Círculos (*Kreisen*) y Municipios (*Gemeinden*), es decir, los miembros de su principal órgano—la Asamblea deliberativa—son elegidos por sufragio universal, inmediato, libre, igual, y secreto, sin que necesitemos aclarar estos conceptos que pertenecen al área de los principios de Derecho público.

3.º La autoridad rectora del Municipio recae en el Burgo-
maestre o en el Director municipal, honorífico o profesional, pero con menos facultades que en la etapa hitleriana.

Tomaremos los dos tipos más diferenciados de la Alemania Occidental: A) Baviera y B) Rhin Westfalia.

A) La organización actual de los Municipios bávaros es la siguiente: Son administrados por el Consejo municipal (*Gemeindrat*), en tanto no corresponda la competencia al primer Burgomaestre.

(7) Vid. PETERS: *Sehrbuch der Verwaltung*, 1949, págs. 291 y 305. FORTSHOFF: *Sehrbuch der Verwaltungsrecht*, t. I, 1953, §§ 22 y 23, págs. 341 y 359.

(8) Cfr. ERNST ALHAUS: *Das Recht Gemeinden und Gemeinde Verwande*, páginas 16 y 17. BRILL: *Studium zur Entstehung und Entwicklung der deutschen Rechtsverwaltung* (tesis doctoral).

El Consejo municipal se compone del primer Burgomaestre (Alcalde) y de Consejeros municipales (Concejales en número —incluido el Burgomaestre— que va de 6 a 60, según la población (de menos de 500 a más de 500.000 habitantes), siendo el cargo de Consejero honorífico y de cuatro años de duración. A todos les toma juramento el Burgomaestre, o fórmula de promesa, a voluntad de los interesados. El Burgomaestre puede ser cargo de honor o profesional (*berufmässig*) en los Municipios menores de 20.000 habitantes, y desde luego es profesional en los de más de 20.000 habitantes (art. 34).

Por una Ley de 27 de febrero de 1948 se prohibía en los Municipios de menos de 10.000 habitantes que tuviera el primer Burgomaestre carácter profesional. Hoy queda al libre acuerdo del Consejo municipal el que tenga o no este carácter, y es elegido por mayoría el 2/3 del número de concejales; pero la duración de los profesionales es de seis años y no de cuatro, como la de los Alcaldes honoríficos.

El primer Burgomaestre en los Municipios libres del Círculo toma el nombre de Burgomaestre Superior (*Oberbürgermeister*). El Consejo municipal elegirá entre sus miembros, por el período de la duración de su cargo, uno o dos Burgomaestres que sustituyan por su orden al primer Burgomaestre en ausencia, enfermedad, etc.

B) La Administración local en los países del Norte del Rhin Westfalia.

La organización municipal en la región o país del Norte del Rhin Westfalia —zona inglesa— (*Nordhein Westphalen*) se rige por la Ley de 21 de octubre de 1952, y se halla influenciada por la legislación inglesa, sin duda, por el asesoramiento de los dominadores o controladores ingleses.

Se gobierna cada Municipio del Norte del Rhin Westfalia por el Consejo (*Rat*) constituido por los Consejeros (*Rätmitglieder*) que eligen los ciudadanos, renovable cada cuatro años, presidido por el Burgomaestre (*Bürgermeister*), cargo más bien honorífico, y en las ciudades libres del Círculo por el Burgomaestre superior (*Oberbürgermeister*), que eligen el respectivo Consejo.

Juega importante papel otro órgano, al lado de las instituciones mencionadas en los Municipios del Rhin Westfalia debido, como decíamos antes, a la influencia inglesa, bajo cuyo control ha estado esta región. Es el Director municipal (*Gemeindedirektor*), cargo profesional en los Municipios importantes y uno o varios —según se determine en el Estatuto orgánico—. Adjuntos (*Bürgerordneten*) elegidos por el Consejo, con duración de doce años (9), pudiendo ser reelegidos.

El Director municipal es el encargado de dirigir la Administración municipal y Jefe de todos los funcionarios, empleados y trabajadores municipales. Los Adjuntos le sustituyen o le representan en sus funciones, pudiendo el Director municipal, antes de decidir, oír su consejo.

El Director municipal hace las veces de nuestro Secretario de Ayuntamiento y prepara los asuntos del Consejo, sin las funciones fedatarias, teniendo por superior al Consejo, pero no al Burgomaestre, cosa que no sucede con los Secretarios de Ayuntamiento, que tienen también por Jefe a los Alcaldes. Tanto el Director municipal como los Adjuntos toman posesión, previo juramento en pleno Consejo.

Participa el Director en las determinaciones del Consejo municipal, siendo obligatorio informar o proporcionar su punto de vista cuando lo solicite una quinta parte de los Consejeros. Puede el Consejo transferir a las Comisiones algunas facultades.

Vela el Director municipal por que se cumplan las decisiones e instrucciones del Gobierno del país.

El Director municipal puede adoptar en las ciudades el nombre de Director de la Ciudad (*Staddirektor*) y en las ciudades libres, el de Director superior de la Ciudad (*Oberstaddirektor*). En los pueblos de menos de 3.000 habitantes el cargo es honorífico.

(9) Considera la Instrucción de 9 de marzo de 1953 al Director y a los Adjuntos municipales como empleados, pero no de carácter permanente, aunque remunerados. Kurt KOTTEBERG: *Gemeindeordnung Für das Land Nordrhein-Westphalen*, 1953, pág. 159.

El papel del Burgomaestre palidece ante este importante órgano. Viene a quedar reducido a ser Presidente del Consejo y de la Comisión municipal, con las facultades propias de todo Presidente, representante de honor del Municipio y aún el orden del día en las sesiones debe fijarse por dicha Autoridad, pero de acuerdo con el Director municipal. Los edictos o bandos los suscribe esta Autoridad.

El papel de Burgomaestre con relación al Director municipal, es equiparable al del Mayor o Lord Mayor de las ciudades inglesas con respecto al *Sheriff*, el Secretario o gestor técnico de tales ciudades. Baja aquí, pues, el papel de Burgomaestre, que siempre tuvo tanta relevancia en Alemania.

El Director municipal no es sólo Jefe de la Administración municipal en el régimen interior de los servicios y de los funcionarios, sino que representa al Municipio (10), en tanto el Consejo no acuerde otra cosa; y así, suscribe los contratos de empleo y previene la regulación de las relaciones con los funcionarios y obreros, de acuerdo con una amplia representación de éstos, a reserva de lo que disponga el estatuto fundamental por que se rija el Municipio; y ejecuta y suscribe los acuerdos del Consejo juntamente con una representación funcional, a menos que aquél confiera su ejecución al Burgomaestre, junto con otros miembros del Consejo (§§ 54, núm. 2; 56, núms. 1 y 2).

La Administración financiera y económica (preparación de presupuestos, rendición de cuentas) es llevada en conjunto por el Burgomaestre y el Director municipal.

Esta duplicidad de cargo tiene que traer consecuencias contradictorias y pugnas que pueden paralizar la marcha de la Administración municipal, en este país del Norte del Rin Westfalia, y así lo reconocía el profesor de Derecho administrativo Wolff, de la Universidad de Münster.

El Burgomaestre, puede, por sí, disponer nueva deliberación del Consejo con efectos suspensivos de lo acordado en sesión que deberá convocar en plazo de tres días a dos semanas;

(10) Vid. en este sentido Karl ZUHORN: *Gemeindeverfassung*, 1954, pág. 128.

mas el Director municipal puede, si bien sólo en el caso de lesión de derecho, pedir con efectos suspensivos y debidamente razonados nueva deliberación, y si el Consejo municipal mantiene su decisión, el Director, trasladará inmediatamente el acuerdo a la Autoridad superior para resolución definitiva.

Idéntica facultad de veto suspensivo ejercerá con la actividad de las Comisiones, que si mantienen su acuerdo decidirá el Consejo municipal (§§ 36, 38, 41, 49 y 54).

C) La administración de la ciudad de Berlín (Zona occidental). Berlín constituye, en el orden político-administrativo en la parte occidental, un territorio autónomo. Es un territorio alemán y una ciudad, dice el artículo 1.º de la Constitución de Berlín de 1.º de enero de 1950.

Se gobierna por una Cámara de Diputados o representantes (*Abgeordnetenhaus*), elegidos democráticamente en número de 200 (órgano legislativo que elige su Presidente), el Senado o Gobierno político-administrativo, constituido por el Burgomaestre regidor (*der Regierende Bürgermeister*) que lo preside, los Burgomaestres que le sustituyen y 16 senadores.

El Burgomaestre-regidor lo elige la Cámara de Diputados y también a los demás Burgomaestres y Senadores, si bien a propuesta de aquél, quienes deben de gozar siempre de la confianza parlamentaria (arts. 25, 26, 40 y 41). No parece tener una acentuada significación profesional, sino más bien política, dicho Burgomaestre, puesto que hace las veces de Jefe de un pequeño Estado federado, la mayor función del Gran Berlín, dependiente de la Federación occidental, cuya capital provisional es Bonn.

En el orden administrativo, Berlín se divide en distritos, y cada uno de éstos se rige por una Asamblea de representantes, elegidos por los ciudadanos de su distrito, y un Comité de distrito (*Bezirkamt*), cuyos miembros los elige la Asamblea, la que puede transferir sus funciones administrativas a la Diputación, integrada por el Comité del distrito, consejeros del distrito, elegidos por la Asamblea, y diputados expertos, que libremente elijan éstos.

El Comité del distrito (*Bezirkamt*) lo componen el Burgomaestre del distrito, que lo preside, y ocho consejeros, de los que algunos de ellos pueden ser elegidos representantes o sustitutos del Burgomaestre del distrito.

Para coordinar la Administración, o mejor diremos la gestión administrativa, no política, de Berlín —siempre bajo el control del Senado—, el Burgomaestre-regidor y los colegas de Berlín se reúnen, por lo menos una vez al mes, con los Burgomaestres de distrito o sus sustitutos como representantes a su vez de los Comités de distrito (arts. 40 y 48).

Esta es la organización, un poco complicada, por la densidad de población y la extensión geográfica del Berlín liberado de la Zona soviética, trazado, naturalmente, con una provisionabilidad en tanto no se logre la total liberación y unidad de la ciudad, pues sabido es que hay una zona de Berlín que depende del Gobierno de la Alemania comunista alemana.

2. *Estados Unidos*

Otro país de marcada tendencia a profesionalizar y dar eficacia a los órganos rectores o gestores del Municipio es Estados Unidos.

El movimiento de reforma municipal, que se condensa en el *City Manager Plan* (Plan de Gerente de la Ciudad), iníciase en 1908 en Stanton, ciudad de 12.000 habitantes del Estado de Virginia.

Stanton quería abolir el sistema del Consejo y adoptar el de Comisión, o sea, la administración municipal con pocas personas. Pero como la Constitución de Virginia (art. VIII, seccs. 120 y 121) exige que se elija un Mayor por cuatro años, Jefe ejecutivo de la ciudad y un Consejo en cada una de 1.ª clase, o sea de 10.000 o más habitantes, Stanton no pudo abolir el Consejo y adoptar el régimen de la Comisión. Mas como, a su vez la sección 1038 del Código de Virginia permitía al Consejo establecer cuantos puestos estimase necesarios para la gestión de los asuntos de la ciudad, estudiaron la manera de crear un pue-

to eficaz profesional ocupado por una sola persona y acogió el de *Manager* general (11), que se designaría por el Consejo para un año, con sueldo y con derecho a un Secretario retribuido. Este *Manager* (Gerente) debe dedicar todo su tiempo a la ciudad; se le encomienda la inspección o fiscalización de la labor ejecutiva de los diversos departamentos, de sus Jefes y de los empleados de la ciudad, y el desempeño de cuantas funciones le encomiende el Consejo.

Dayton, ciudad del Estado de Ohio, fué la primera que ha dado fama al régimen de *Manager Plan*.

Se dice que, como Galvestón, ciudad del Estado de Tejas, que instituyó la primera el Gobierno municipal por Comisión en 1906, Dayton reformó su anterior régimen como consecuencia de una catástrofe. Pero esto no es absolutamente exacto. Según Munro, meses antes de la inundación que padeció en 1914, se emprendió en Dayton, ciudad que contaba unos 125.000 habitantes, la reforma del régimen municipal; el desastre ciertamente aceleró el momento de la implantación del régimen de *Council Manager*.

La organización del Gobierno de Dayton es análoga a la de las modernas compañías o empresas: un cuerpo de ciudadanos equivalente a los accionistas que designan un Consejo de Administración (*Council*), el cual nombra un Gerente (*Manager*) por mayoría de votos, que lleva prácticamente, con el personal apto y preciso que él bajo su responsabilidad nombra y dirige, la gestión de los asuntos o servicios públicos.

El Consejo puede remover al Gerente (*Manager*) cuando lo estime necesario.

El Gerente puede ser o no residente en la ciudad, y debe ser «designado únicamente teniendo en cuenta las condiciones administrativas», siendo cargo retribuido. Puede asistir al Consejo municipal, con voz pero sin voto, como sucede en la ciudad de Kansas (Estado de Missouri).

(11) TSO-SHUN CHANG: *History and analysis of the Commission and City Manager Plans of municipal government and the United States.*

En el régimen de Gerencia predomina la siguiente estructura según Makey, citado por Posada (12), resumida en estos cuatro principios: 1.ª Los poderes legislativo y ejecutivo se concentran en un Consejo o Comisión; 2.ª La Comisión o Consejo realiza sus funciones ejecutivas mediante un *City Manager* —un Gerente municipal—, nombrado libremente por el Consejo o Comisión municipal que también libremente lo separa; 3.ª El *Manager*, como Jefe del sistema ejecutivo nombra y renueva a los Jefes de Departamentos y su subordinados; 4.ª El Consejo o Comisión es un pequeño cuerpo electoral —unificado— aunque algunas ciudades (Cleveland, por ejemplo), se han inclinado a constituir Consejos más amplios y elegidos según normas de representación proporcional; 5.ª El Presidente del Consejo es el Mayor de la ciudad, pero sin poderes especiales.

En los Condados americanos de algún Estado, equivalentes a nuestras provincias, el régimen de Gerencia se implantó también (*County board-manager type*), cuyo titular elige el Consejo del Condado, integrado por pocos miembros.

El sistema de Gerente ha sido implantado como forma de Gobierno en más de 1.400 Municipios y Condados norteamericanos. Al ser adoptado, dice Marqués (13), por la ciudad de Little Rock (Arkansas), en noviembre de 1956, sólo quedan dos Estados sin Municipios gobernados por *Council-Manager*.

En el Estado de Virginia, veintiséis de sus veintisiete ciudades de más de 5.000 habitantes han adoptado esta forma de Gobierno.

3. Puerto Rico y Cuba

El régimen de gerencia se adoptó para el Municipio de San Juan de Puerto Rico por la Ley de 15 de mayo de 1951, con la denominación de Administración *City Manager*.

En Cuba el artículo 1.202 de la Ley Constitucional de 1952, permite la implantación de Ayuntamiento con Gerente, en vir-

(12) *El régimen municipal en la ciudad moderna*, 1936, págs. 400 y 401.

(13) *Gobierno y Administración local en Estados Unidos*, 1957, pág. 92.

tud de *referendum*, y de aceptarse este régimen, para aspirar a Gerente es preciso demostrar su preparación técnica ante un Tribunal integrado por un profesor de Gobierno municipal, un Contador público y dos representantes del Municipio.

4. Irlanda

En el Estado Libre de Irlanda el régimen local está regido fundamentalmente por la Ley de 1925 (*Local Government Act*) modificada en 1927, 1933, 1934, 1936, 1939 y por la Ley de Gerencia de Condados (*County Management Act*) de 1940; pero el régimen de eficacia se concreta también a organismos municipales.

La división administrativa comprende 27 Condados administrativos y 4 burgos-condados.

Se introduce en el régimen local irlandés el sistema de «Gerente», a imitación de los Estados Unidos.

El reparto de atribuciones entre el Gerente y el Consejo está consignado en la Ley, y reserva a este último órgano la aprobación de Ordenanzas y Reglamentos, la materia de elección y constitución del propio Consejo, la declaración de vecindad, el establecimiento de arbitrios, la emisión de deudas, los préstamos, la suspensión o remoción del Gerente y algunos otros asuntos de importancia.

Ejerce el Gerente todas las demás atribuciones precisas para la administración del Condado o distrito.

El nombramiento de Gerente del Condado de Dublin recae en la misma persona que el de Gerente de la ciudad del mismo nombre.

5. Rusia

Sólo proporcionamos algunas noticias facilitadas por Robson en su libro «Grandes ciudades del mundo» (14).

(14) *Great Cities of the World*, págs. 397-99.

Los distritos municipales son gobernados generalmente por un Soviet o Asamblea de bastantes miembros, 200 o más, integrados por trabajadores, ingenieros y otros profesionales intelectuales, debiendo de pertenecer en su mayoría al partido comunista, con un buen porcentaje de mujeres.

El Soviet elige al Alcalde, o Presidente, y los Vice-Presidentes o Adjuntos y un Secretario, que constituyen en total de once a trece miembros, el Comité ejecutivo que ha de regir el distrito municipal. El primero, el último y alguno de los Vice-Presidentes o Adjuntos son empleados permanentes y pueden regir especiales departamentos o servicios.

6. Portugal

La reforma municipal portuguesa está comprendida en los artículos 19 al 21 y 125 al 132 de la Constitución de 19 de marzo de 1933, y en los artículos 1 al 413 del Código administrativo de 31 de diciembre de 1940, que modificó la de 3 de abril de 1936.

El régimen de gestión municipal tiende a proporcionar eficacia a sus órganos, sin propender a su profesionalización.

En Portugal el régimen municipal es más bien colegiado; la administración de los pueblos se rige: a) por el Consejo municipal, que es una Asamblea compuesta de los representantes de las Juntas de Feligresías, de las Instituciones de beneficencia y de los organismos corporativos, que se reúnen ordinariamente dos veces por año; y b) la Cámara municipal, con un número reducido de regidores, que varía según la categoría del Concej. El Presidente de esta Cámara lo es también del Consejo, nombrado por el Gobierno con pocas facultades propias fuera de las presidenciales y de las de representante del Gobierno en el término municipal.

En cambio, en Lisboa y Oporto no existe Consejo municipal. La Cámara se compone tan sólo de doce miembros con competencia resolutoria reducida pudiendo, ciertamente, fiscalizar los actos del Presidente. La mayor parte de la competencia municipal pertenece al Presidente de la Cámara nombrado por

el Gobierno. Viene a ser, pues, un Gerente de la ciudad, por lo que evidentemente ha de mostrar una capacitación, que le convierte casi en un profesional de la técnica administrativo-municipal.

III. FORMAS DE GESTIÓN EXTRAORDINARIA Y DE EFICACIA EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

1. *El Estatuto municipal*

Las formas extraordinarias y eficaces de gestión municipal tuvieron su antecedente legal en el Estatuto municipal de 1924, en el que se admitía el régimen de Carta, mediante el cual podía implantarse el sistema denominado Gobierno por Comisión y el llamado Gobierno por Gerente, en los Municipios de más de 50.000 habitantes o cuyo presupuesto de gastos excediera de 50 pesetas por habitante anualmente, siempre que fuese a petición de la vigésima parte de sus electores y mediante *referendum*, sometiéndolo luego este acuerdo a la aprobación del Gobierno en la forma establecida para el régimen de Carta.

En el Gobierno por Comisión asumiría la plena autoridad municipal, una Comisión compuesta del Alcalde y de un número de Consejeros, que no había de bajar de cuatro ni exceder de diez, designados por elección directa, teniendo amplios poderes. El Gobierno municipal se dividiría en departamentos a tenor del artículo 145 del Estatuto, siendo cada uno de los consejeros, jefes administrativos del departamento correspondiente.

En el Gobierno por Gerente, asumiría los plenos poderes municipales en la gestión de servicios de interés comunal un Alcalde-gerente, designado por el Ayuntamiento, nos dice el artículo 146, y existiría un Alcalde-presidente al solo efecto de presidir las sesiones de la Corporación.

Esta forma de Gobierno, según la exposición de motivos del Estatuto, representa el máximo avance en la ardua empresa de coordinar la democracia con la eficacia, y parte de la base de que cualquier Municipio constituye un negocio, el mejor negocio

para el pueblo si recibe una buena administración, por lo que su gestión no debe diferir de las que mercantilmente tengan los negocios privados.

2. *Organización de los Municipios adoptados*

Con la guerra han quedado muchas ciudades destruidas, lo cual obligó al Gobierno a adoptar un régimen especial para su reconstrucción. Así, por la Ley de 13 de julio de 1940 se creó un régimen municipal transitorio, para aquellos Municipios adoptados por el Jefe del Estado, que eran precisamente los más afectados por la guerra, en el que no se optó por un régimen de profesionalización de los gestores, aunque sí por el de concentración de funciones para la mayor eficacia administrativa, dadas las excepcionales circunstancias de la post-guerra civil.

Si el fin de esta adopción de Municipios era la rápida reconstrucción y normalización de los mismos, resultaban evidentemente necesarias unas normas de organización y funcionamiento de los Ayuntamientos que les permitiesen actuar con rapidez y eficacia.

La organización de los Municipios adoptados tuvo sólo una validez histórica, puesto que la Ley disponía que el régimen de adopción regiría para las localidades durante el plazo de tres años a partir de la fecha del Decreto de adopción.

La Ley de 13 de julio de 1940, se moldeó en el anteproyecto que el autor de este trabajo había presentado al redactar la subponencia orgánica aludida, y establecía un régimen municipal transitorio para los Municipios que habían de ser adoptados.

En dicha disposición se afirmaba que la gestión de los servicios e intereses comunales en los Municipios adoptados, se distribuyera en conexión integradora entre el Alcalde y la Corporación municipal, presidida por aquél, robusteciéndose la autoridad del Alcalde, en el que se concentraban poderes, funciones y responsabilidades adecuadas a la misión de dirigir la administración de los asuntos ordinarios de la localidad (Gobierno por

Gerencia), sin perjuicio de las atribuciones del Ayuntamiento, eficazmente reducido en cuanto a su composición (4 a 10 concejales) para aquellos otros más trascendentales o en los que se comprometiera el crédito o el patrimonio de la Municipalidad, actividades que se desarrollaban bajo la acción tutelar de un Concejo de Protectorado municipal, presidido por el Gobernador civil, y del que habrían de formar parte las siguientes autoridades y funcionarios: el Delegado de Hacienda, Presidente de la Diputación provincial, Abogado del Estado Jefe, Secretario de la Diputación provincial y Jefe de la Sección provincial de Administración local.

Al mismo tiempo, para dividir el trabajo descongestionando la actuación de los Alcaldes de las ciudades adoptadas, si bien siempre bajo la dependencia o dirección de éstos, permitía la Ley de 1940 delegar sus funciones en Concejales del Ayuntamiento por ramas de servicios o por distritos, según división que el mismo Alcalde estableciera, oído el Ayuntamiento. Estos Gestores administrativos se denominaban Concejales delegados.

3. *Organos excepcionales, según la Ley de Régimen local*

Con arreglo a la vigente Ley de Régimen local, texto refundido de 25 de junio de 1955, y al Reglamento de Organización de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952, en virtud de Carta especial, podrá otorgarse a los Municipios, siempre que lo solicite el respectivo Ayuntamiento y previa información pública, un régimen orgánico peculiar para su gobierno y administración, como también un sistema económico adecuado a sus necesidades peculiares.

El Ayuntamiento con el «quorum» de los dos tercios de concejales, al menos de la mayoría legal, acordará en sesión extraordinaria convocada al efecto, el proyecto de Carta, el cual irá acompañado de una Memoria razonando la necesidad o conveniencia del régimen orgánico o económico que se propugne.

Los expresados documentos y el acuerdo de su aprobación será sometido a información pública.

Transcurrido el plazo de información pública se reunirá el Ayuntamiento en sesión extraordinaria, al objeto de resolver sobre las observaciones o impugnaciones formuladas y acordar en definitiva el texto de la Carta municipal, con el «quorum» requerido, que es el preceptuado en el artículo 303 de la Ley.

Las observaciones o impugnaciones, así como la resolución que respecto de ellas adopte el Ayuntamiento, serán incorporadas al expediente que habrá de elevar el Alcalde al Ministerio de la Gobernación, con su informe, en el que sucintamente se razonen las que fueren tomadas en consideración y las que hubieren sido desestimadas al redactar el texto definitivo del proyecto.

El Consejo de Ministros podrá aceptar el proyecto, modificarlo o rechazarlo, y su acuerdo se publicará en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la correspondiente provincia, con inserción literal de la Carta que resulte autorizada.

Las Cartas municipales orgánicas no podrán, dice el artículo 960 de la Ley de Régimen local, alterar entre otras cuestiones: a) La forma de designar Alcaldes y Concejales —este aspecto será objeto de posterior comentario—; b) Las causas de incapacidad, incompatibilidad y excusa para el ejercicio de tales cargos; c) Los fines propios de la competencia municipal y las funciones delegadas del Poder central.

Los proyectos de Cartas municipales orgánicas podrán tener, entre otras, las siguientes facilidades:

Conferir al Gobierno municipal las facultades propias del régimen de Comisión o de Gerente.

El régimen de Comisión, sólo podrá ser establecido en Municipios de población superior a 100.000 habitantes o cuyo presupuesto ordinario en su estado de gastos exceda de 100 pesetas anuales por habitante.

La Comisión tendrá, primordialmente, carácter técnico, asumirá las facultades del Pleno y de la Comisión permanente y estará integrada por un número de Concejales inferior al que legalmente comprenda el Ayuntamiento, y a los cuales habrán de incorporarse los técnicos que, a propuesta de la Corporación, designe el Ministerio de la Gobernación.

Será presidida por el Alcalde, y tendrá poder para realizar toda clase de gastos de gestión administrativa y financiera.

La Administración municipal se dividirá en los Departamentos que sean considerados precisos, y a cada uno de los cuales, bajo la dirección de un miembro de la Comisión, corresponderá la gestión de los servicios que le hubieren sido atribuidos. En este régimen disminuyen las facultades del Alcalde.

El régimen de Gerencia únicamente podrá ser aplicado a los Municipios de más de 50.000 habitantes, o cuyo presupuesto ordinario de gastos exceda de 50 pesetas anuales por habitante.

El Alcalde-Gerente será nombrado por el Ministerio de la Gobernación, con arreglo a lo previsto en la Ley de Régimen local y en el mencionado Reglamento, y tendrá, además de las facultades atribuidas a los Alcaldes en general, las que en régimen común corresponden a la Comisión permanente que dejará de actuar (sec. 4, tít. 3.º, lib. I, Ley de Régimen local, y sec. 2.ª, cap. 3, tít. II, Reglamento de Organización de las Corporaciones locales).

4. Organización especial para los Municipios de Madrid y Barcelona

Para la estructuración orgánica municipal de Madrid-Barcelona se promulgó la Ley de 7 de noviembre de 1957, que en su parte dispositiva se limita a adicionar a uno de los artículos de la Ley de Régimen local, el 94, un párrafo 2.º.

El nuevo precepto incorporado a dicha Ley expresa que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, previo dictamen del Consejo de Estado en Pleno, por tratarse de una delegación de las Cortes (art. 10, núm. 4 de la Ley de Régimen jurídico), podrá acordar con carácter de Ley un régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona, así como para otras ciudades cuyo número de habitantes e importancia de sus problemas también lo aconseje.

Dentro de tal régimen especial orgánico cabrá establecer modalidades de Comisión y Gerencia, con procedimientos de

designación peculiares y distintos a los regulados en la legislación común de régimen local, intervención del Gobierno y concesión de recursos económicos especiales.

El proyecto del nuevo régimen, a tenor del nuevo precepto introducido en el referido artículo 94, párrafo 2, se halla a estudio de una Comisión integrada por miembros de las respectivas Corporaciones interesadas y de los Departamentos ministeriales afectados, cual el de la Gobernación y el de Hacienda (15).

IV. LA REFORMA ESPAÑOLA PARA REFORZAR LAS FACULTADES DEL PRIMER ÓRGANO GESTOR MUNICIPAL

1. *Nuestros primeros propósitos*

Por Orden de 4 de noviembre de 1938, el Ministerio del Interior, que regía el señor Serrano Súñer, encargó a una Comisión de redactar el proyecto de Gobierno y Administración local, de la que formamos parte, habiendo sido incorporado el redactor de este trabajo a las dos ponencias constituidas para formular sendos anteproyectos, uno de organización y funcionamiento y régimen jurídico de la Administración local, y otro de las haciendas provinciales y municipales.

En enero de 1939 presenté las sub-ponencias a las respectivas ponencias mentadas.

Fijándome, pues, en los defectos de la realidad entonces contemplada, formulé las bases para la ponencia orgánica inspiradas en los siguientes principios: a) Municipios de población densa o que cuente, al menos, de medios económicos para subsistir; b) designación vertical de los mandos ejecutivos municipales, si bien contrapesados con representación corporativa para controlar la Administración municipal; c) fortalecimiento del mando edilicio en los Alcaldes, dividiendo, no obstante, el

(15) Vid. GONZÁLEZ PÉREZ: *El régimen especial de Madrid y Barcelona*, «Revista de Administración Pública», núm. 24, septiembre-octubre 1937, pág. 332.

trabajo por medio de las Delegaciones; *d*) como consecuencia obligada de la mayor actividad de los Alcaldes, remuneración de los mismos; *e*) formación del funcionario en escuelas establecidas ex-profeso, y *f*) coparticipación en la designación y sanciones de los de elevada categoría, por parte de la Administración central y local.

En el trabajo sobre reforma de Administración municipal (16), que publiqué en 1943, decía: «Como el cargo de Alcalde debe ser desempeñado por persona capacitada, ya que toda actividad municipal girará en derredor de su persona, si bien ésta debe escogerse entre quienes sientan cariño al pueblo que va a regir, puede ser seleccionada entre personas no vecindadas, si bien, por sus condiciones excepcionales en el desempeño de cargos similares o por poseer un título académico o por haber ocupado cargo edilicio con anterioridad en el mismo Municipio, sea capaz de llevar a cabo en éste una actuación eficazmente necesaria, y para que sienta relación de afecto con el Concejo que va a regir bastará que sea natural del mismo o haya residido más de dos años en los veinte últimos».

«La actuación de un Alcalde debe durar un período capaz de comprender un ciclo renovador de la población. Así, ¿qué menos de tres años para las pequeñas poblaciones, hasta nueve para las ciudades y grandes Municipios, que requieren luengo tiempo para llevar a efecto su urbanización, ensanche o saneamiento?».

«Máximas facultades con responsabilidad civil, criminal y administrativa. Esta podrá consistir en multas o destitución».

2. *Nuestra opinión actual*

Casi nada es lo que podríamos rectificar hoy a mis palabras escritas en 1943, salvo la acentuación técnica o cuasi profesional del primer magistrado de los Municipios, respondiendo al

(16) Págs. 66 y 67.

principio de eficacia, que estudiamos en la cátedra de doctorado con el profesor Posada, que si puede pugnar con el de democracia gregaria, no con el de democracia corporativa o autonomía indirecta, como luego examinaremos.

La destitución de los Alcaldes sólo podrá ser hecha por la autoridad que tiene competencia para su designación, o por órgano judicial, salvo la remoción en las funciones gubernativas delegadas que deben reservarse al Gobierno.

Dada la absorción de trabajo—sobre todo en los Municipios de censo de población elevada—y la dedicación constante en la actuación municipal, y dada también la máxima responsabilidad concentrada en el cargo de Alcalde, éste debe ser remunerado, con independencia de los gastos de representación, y no escatimadamente en los Municipios de extensa población.

No es que queramos hacer de las Alcaldías una profesión al estilo del Burgomaestre o del Director municipal alemán, o del Gerente norteamericano, para todas las poblaciones, pero no podemos menos de propugnar para los Municipios capitales de provincia o los urbanos de 50.000 habitantes en adelante, y para que existan Alcaldes excelentes, el que se rebusquen entre persona peritas e inteligentes, con preparación jurídico-financiera o en la técnica financiera empresarial, siendo preciso sustraerlos a otros quehaceres profesionales y a otros negocios, incluso de empresas económicas de envergadura, de las que no les sería posible prescindir sin grandes sacrificios, y, por lo tanto, sin que se les compense adecuadamente. Y no se nos podrá objetar alegando el tradicional carácter gratuito de los Alcaldes, pues los Corregidores en España, que tenían funciones administrativas, al par que judiciales, eran cargos profesionales (17).

Démonos cuenta de que el Alcalde va a ser como un Gerente de los negocios de la Administración municipal; debe manejar la batuta en este plano como los actuales Presidentes-Gerentes en las Diputaciones provinciales, y que, como un Gerente de empresa privada, hay que remunerarlo bien, para que

(17) Vid. BOVADILLA: *La Política para Corregidores y Señores de Vasallos*.

actúe con acierto, con independencia de criterio, con honradez, sin pretender exagerada sobriedad y, desde luego, con responsabilidad, o sea fiscalizando sus actos en el orden jurídico por los Tribunales contencioso-administrativos, y sin perjuicio del control administrativo o derecho de deposición con garantías de alto *quorum* por el Ayuntamiento, aceptado un régimen de eficacia coordinada con el de democracia orgánica, o del Gobierno, en su caso.

Variadas las circunstancias que aconsejaban una mayor centralización de estructura municipal, a consecuencia de nuestra guerra civil, el órgano motor y eje de la Administración local, era más lógico que hoy, en plena pacificación de espíritus, dependiese en su designación y separación libre del Poder central, como Jefes del orden público en los Municipios no capitales de provincia, por razones de índole política, respecto de la capital de España y hasta de las Provincias; pero de persistir en el nombramiento gubernativo, debe de declararse obligatorio que la designación se haga entre los Concejales, a fin de que gocen de cierta confianza local, y para respetar también la autonomía orgánica de los pueblos; si los Alcaldes han de ser designados entre personas de arraigo en la localidad, como dice nuestra Ley de Régimen local (art. 6), y de especial capacitación para el cargo, sin ser edil, la autoridad gubernativa designante habría de recibir una propuesta en torno de la Corporación interesada o de una Comisión delegada, si ha de estudiar las condiciones y aptitud de los candidatos, a fin de no designar personas poco gratas al Concejo, sin cuya aquiescencia no le sería fácil administrar.

Con todo, el Gobierno, respecto de las capitales de provincia, donde el orden público y el mando político se hallan a cargo directamente de los Gobernadores civiles, o donde, como en Madrid, se halla el orden público bajo el mando de la Dirección General de Seguridad y de la Jefatura Superior de Policía, la Ley debiera declarar discrecional el hacer uso por parte de las entidades gubernativas de las facultades designativas de los Alcaldes, permitiendo que los eligieran los propios Ayuntamientos, bien entre los Concejales, bien entre vecinos o per-

sonas de arraigo en la localidad, capacitados para regir y gestionar los intereses municipales, y precisamente, en los casos de Carta municipal, que aceptase el régimen de Gerencia, o en Municipios de régimen especial, como Madrid y Barcelona, el Alcalde habría de responder ante el Ayuntamiento que lo eligiese, como el Gerente de una empresa ante el Consejo de la misma, con facultades para el Cuerpo municipal de deponerle por voto de los dos tercios de Concejales, y, naturalmente, reservando al Gobierno esta misma facultad por razones graves de seguridad pública; exonerando en las grandes poblaciones al Alcalde-Gerente de presidir la Corporación, que estaría a cargo de un Concejales que exprofeso elegiría el Ayuntamiento, y pudiendo hacerlo también la autoridad gubernativa de las funciones de orden público que poseen en las no capitales de provincia, para encomendarles a autoridades especiales de Policía.

Y si esto no se admite como preceptivo, es preciso modificar, al menos, el texto del artículo 98 de la Ley de Régimen local, ya examinado, que impide alterar la forma de designación no sólo de Concejales, sino de Alcaldes, suprimiendo este impedimento legal para la de los Alcaldes, a fin de que se puedan otorgar facultades de designación que recaigan en personas capacitadas y de arraigo en la localidad a los órganos municipales deliberantes, y sin perjuicio del Gobierno para suspender o sustraer las facultades gubernativas al Alcalde designado por la Corporación, y, en todo caso, de las que la Ley penal confiera a las autoridades judiciales.

Los Alcaldes, sobre todo en las grandes poblaciones, en las que tienen que atender también a las relaciones protocolarias y a los actos oficiales, deben delegar algunas de sus funciones, para su mayor eficacia y prontitud, bien por servicios o por distritos, en los Tenientes de Alcalde o en algunos Concejales de su confianza, tratándose de servicios a ser posible con cierta especialización, a reserva del veto colegial, es decir, de la Corporación municipal, adoptado con un *quorum* de dos tercios de los Concejales de *iure*, o al menos de la mayoría absoluta de los de *facto*, sin que ello sea óbice a las apelaciones que ante aquél se entablen por los interesados perjudicados por los actos

de los Delegados. De esta forma se descongestionaría su labor, pues de pretender absorberlo todo el Alcalde, se paralizaría la vida municipal.

Más es, la delegación deberá ser obligatoria para algunas funciones, reservándose siempre las actividades gestoras financieras, amén de las gubernativas conferidas por el Poder central, y desde luego, el entender en última instancia administrativa, pudiendo prescindir de la reunión corporativa o colegiada de los Tenientes de Alcalde como Comisión permanente obligatoria, para lograr una más eficaz y flexible administración, salvo convocatoria especial hecha por aquél en asuntos que no quiera resolver sólo, o pretenda sustraerla a la delegación del Teniente de Alcalde en algún caso concreto.

Al Ayuntamiento pleno se le ha de atribuir las facultades reglamentarias de servicios y obras en general, de las actividades municipales y sobre el personal, y las sanciones por faltas muy graves, no reservadas a la Dirección General de Administración Local; en suma, delinear y trazar la política administrativa, como expusimos al principio de este trabajo, y desde luego, organizado el Pleno sobre la base de auténtica representación corporativa: familia y sindicato (art. 10 del Fuero de los Españoles, aprobado por la Ley de 17 de julio de 1945 y elevada a la Ley fundamental de la Nación por el art. 10 de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947), y, además, representaciones orgánicas que a este fin reconozcan las leyes, como se expresa en el apartado 1.º de la Declaración VIII de la flamante Ley de Principios del Movimiento Nacional, y digo auténtica representación, con referencia a permitir que las Corporaciones y asociaciones profesionales, económicas y culturales elijan sus propios representantes corporativos o los compromisarios que, a su vez, designen a los ediles municipales. dado que, por los intereses que representan y la forma controlable de designación entre y por personas selectas o capacitadas, ahuyentan todo peligro de restablecer la vieja política partidista o personalista, sin temor a que sobrevengan desmanes demagógicos, ni supeditación a cohechos inconfesables, ni a cominerías políticas o de baja catadura, y

presenciaríamos la coordinación del principio de eficacia con el de la democracia corporativa o de autonomía orgánica indirecta (18).

(18) Vid. CASTÁN: *Perspectivas filosófico-jurídicas del pensamiento contemporáneo y de la Ley fundamental española de 17 de mayo de 1958*. Discurso de apertura de los Tribunales, leído en la sesión celebrada el 15 de septiembre de 1958, páginas 105-106, y RUIZ DEL CASTILLO: *Las Entidades sociales en el Estado nacional*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 100, julio-agosto 1958, páginas 492-93.