

III. ESTADISTICA

La actividad jurídico-administrativa de las Corporaciones locales

SUMARIO: 1. Introducción.—2. Las sesiones celebradas por las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos.—3. Los acuerdos adoptados.—4. Los acuerdos suspendidos y las acciones ejercitadas.—5. Los recursos contencioso-administrativos y las reclamaciones económico-administrativas.—6. Los expedientes de alcance y reintegro y las acciones sobre responsabilidad civil.—7. La actuación de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos.

1. INTRODUCCION

Continuamos la labor de presentación y comentario de las cifras elaboradas por la Sección de Estadística del Instituto de Estudios de Administración Local en el ámbito de la Estadística de Organización y Servicios de las Entidades locales, y hacemos referencia en este trabajo a la actividad jurídico-administrativa de las Corporaciones, materia sobre la que, por vez primera, se han obtenido unos resultados numéricos para el conjunto de la Nación.

No se nos oculta el carácter adjetivo que, en el plan de formación de la expresada estadística, tiene esta actividad jurídico-administrativa de las Diputaciones y de los Ayuntamientos; pero estimamos que, por otra parte, es una medida indiciaria de la intensidad de los trabajos de estas Corporaciones, tendentes a aplicar los medios de que disponen—funcionarios administrativos y técnicos, rentas patrimoniales y recursos presupuestarios—al cumplimiento de unos fines que, en definitiva, son los servicios que deben sostener adecuadamente por imperativo legal.

Las Corporaciones en su actuación han de tomar decisiones sobre materias de su competencia, en la que predomina cada día más un marcado sentido técnico, ajustándose a las normas jurídicas contenidas en la Ley de Régimen local y en el Reglamento de Organización, Funcio-

namiento y Régimen jurídico y a la tramitación en ellas prefijada, lo que constituye una garantía para el administrado, quien puede impugnar las resoluciones adoptadas mediante recursos interpuestos ante la propia Administración y ante los Tribunales de Justicia. Por otra parte, las autoridades y funcionarios son responsables de sus propios actos en el orden administrativo, civil y penal.

Sobre estas facetas analizaremos las principales cifras registradas en las expresada estadística, advirtiéndole que tienen carácter provisional, y pueden ser modificadas, no sustancialmente, en momento ulterior, aunque pueden fundadamente considerarse como representativas del fenómeno estudiado para el año 1962.

2. LAS SESIONES CELEBRADAS POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y LOS AYUNTAMIENTOS

La Ley y el Reglamento, en los artículos 292 y 190, respectivamente, señalan que los Ayuntamientos celebrarán sesión ordinaria, al menos, una vez al trimestre; las Diputaciones provinciales, una vez al mes, y las Comisiones Permanentes municipales, una vez a la semana. Estas Corporaciones podrán celebrar sesiones extraordinarias en los casos reseñados en el artículo 294 de la Ley, y los Ayuntamientos, además, cuando lo acuerde la Comisión Permanente o lo determine alguna disposición oficial, según previene el artículo 193 del Reglamento. Las Comisiones Permanentes se hallan constituidas sólo, en virtud de lo preceptuado en el artículo 75 de la Ley, en los Ayuntamientos cuyos Municipios tengan una población superior a 2.000 habitantes.

Las *Diputaciones provinciales* han celebrado 831 sesiones plenas; es decir, un promedio de 16 sesiones anuales, superior al mínimo legal establecido. Muchas de ellas han superado esta cifra, llegando algunas a celebrar dos sesiones mensuales. La que menos celebró 13 sesiones. Los *Cabildos* insulares canarios celebraron, por su parte, 111 sesiones, con un promedio, idéntico al registrado para las Diputaciones, de 16 sesiones anuales.

Los *Ayuntamientos* han celebrado las sesiones plenas y de las Comisiones Permanentes, que se expresan en el siguiente cuadro:

MUNICIPIOS	Número de sesiones celebra- das por			Número de Municipios	$\frac{a}{d}$	$\frac{b}{d}$	$\frac{c}{d}$
	El Pleno	La Comi- sión Per- manente	Total				
	a)	b)	c)				
De hasta 1.000 habi- tantes	80.462	—	80.462	5.266	15	—	15
De 1.001 a 5.000...	55.357	36.806	92.063	2.890	19	27 (1)	32
De 5.001 a 20.000...	15.264	30.898	46.162	877	17	35	52
De 20.001 a 100.000...	2.434	6.499	8.933	143	17	45	62
De más de 100.000...	493	1.431	1.924	26	19	55	74
	153.910	75.634	229.544	9.202	17	31 (2)	25

(1) Para la Comisión Permanente el divisor ha sido 1.393, número de Municipios con población entre 2.001 y 5.000 habitantes.

(2) El divisor para la Comisión Permanente ha sido 2.493, número de Municipios mayores de 2.000 habitantes.

En él se advierte que, si bien en cifras absolutas parece darse una proporción de dos Plenos por cada sesión de la Comisión Permanente, debe tenerse en cuenta el elevado número de Ayuntamientos—6.763—que no tienen constituida la citada Comisión. En conjunto, los Ayuntamientos rebasan con creces el precepto legal, celebrando un promedio de 17 Plenos al año, que, si es cierto que se reduce a 15 para los pequeños, llega a 19 en los más importantes. Contrariamente a lo antes dicho, se celebran aproximadamente dos sesiones de Permanente por cada Pleno, proporción que se eleva a tres para los Ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes y se ofrece más reducida en los pequeños. Sólo los grandes Municipios reúnen a su Permanente hasta más de una vez por semana. Tal vez influye en ello la distinta competencia de uno y otro órgano de la Administración municipal.

El detalle por Provincias—aquí no se incluyen los datos de Ceuta, comprendidos en las cifras antes expuestas—del total de sesiones celebradas y del promedio de sesiones por Municipio, computadas tanto las plenarios como las de la Permanente, es éste:

PROVINCIAS	Número de sesiones	Número de Municipios	Número de sesiones por Municipio
Alava	1.863	72	25
Albacete	3.007	86	34
Alicante	4.052	140	28
Almería	2.768	103	26
Avila	4.828	268	18

PROVINCIAS	Número de sesiones	Número de Municipios	Número de sesiones por Municipio
Badajoz	5.986	162	36
Baleares	3.450	65	53
Barcelona	10.818	309	35
Burgos	8.243	503	16
Cáceres	6.072	223	27
Cádiz	2.030	42	48
Castellón	4.337	142	30
Ciudad Real	3.206	98	32
Córdoba	3.516	75	46
Coruña, La	3.188	94	33
Cuenca	6.013	290	20
Gerona	5.528	250	22
Granada	5.999	198	30
Guadalajara	6.343	405	15
Guipúzcoa	2.929	87	33
Huelva	3.201	78	41
Huesca	5.113	349	14
Jaén	4.446	101	44
León	4.925	235	20
Lérida	5.475	320	17
Logroño	3.486	184	13
Lugo	2.177	67	32
Madrid	4.083	183	22
Málaga	3.656	100	36
Murcia	2.361	43	54
Navarra	6.093	265	22
Orense	2.562	93	27
Oviedo	2.615	78	33
Palencia	4.033	247	16
Palmas, Las	1.682	34	49
Pontevedra	3.323	61	54
Salamanca	7.857	385	20
Santa Cruz de Tenerife	2.160	53	40
Santander	3.181	100	31
Segovia	5.392	275	19
Sevilla	4.961	102	48
Soria	6.137	345	17
Tarragona	4.624	180	25
Teruel	5.675	282	20
Toledo	5.411	206	26
Valencia	9.630	265	36
Valladolid	5.008	234	21
Vizcaya	3.275	112	29
Zamora	5.385	305	16
Zaragoza	7.374	304	24

La fusión de cifras correspondientes a Municipios de distinto nivel demográfico no permite distinguir claramente cómo se comportan unos y otros Ayuntamientos en el extremo que nos interesa.

No alcanzan el promedio anual de 25 sesiones—plenarias y de la Permanente conjuntamente—por Ayuntamiento las Provincias de Avila, Bur-

gos, Palencia, Salamanca, Valladolid, Segovia, Soria, Zamora, Logroño y Navarra, Guadalajara, Cuenca, Huesca y Teruel, Gerona y Lérida, en las que hay un evidente predominio de los pequeños Municipios, además de Zaragoza, y de Madrid, en la que el peso de la capital no compensa, en este aspecto, el elevado número de Municipios reducidos en población.

No quiere ello decir que esta menor actividad municipal aparente refleje la realidad de una labor que puede, sin embargo, ser sobria y eficaz.

Las Provincias no reseñadas ofrecen promedios superiores al nacional, y entre ellas destacan Murcia, Baleares y Pontevedra, y las andaluzas de Cádiz, Sevilla, Córdoba, Huelva, Jaén, y la insular de Tenerife, con más de 40 sesiones por Ayuntamiento. La mayor parte de ellas contienen numerosos Municipios de elevada demografía.

Los Ayuntamientos capitales de Provincia celebraron en el año 1962, 900 sesiones plenarias—con un promedio de 18 por Ayuntamiento—y 2.519 sesiones de la Comisión Permanente, prácticamente la sesión semanal prevista por la Ley. En los Municipios no capitales, mayores de 100.000 habitantes, el promedio de Plenos celebrados se eleva a 19 y a 58 el de sesiones de la Permanente.

3. LOS ACUERDOS ADOPTADOS

Tal vez la relación entre el número de sesiones celebradas y de acuerdos adoptados, especialmente los resolutorios, dará un indicio más exacto de la eficacia de la labor de las Corporaciones.

Las *Diputaciones* adoptaron 29.148 acuerdos resolutorios y 4.446 de trámite; los primeros equivalen al 86 por 100 del total de acuerdos. Los resolutorios representan un promedio de 583 por Corporación al año y de 35 acuerdos por sesión celebrada. Por lo que hace referencia a los Cabildos, el promedio anual de acuerdos fué de 168 y de 10 acuerdos por sesión.

En el estado que a continuación transcribimos se resumen los acuerdos adoptados por los *Ayuntamientos*.

MUNICIPIOS	ACUERDOS			Número de sesiones	Número de Municipios	Acuerdos resolutorios anuales por Municipio	Acuerdos resolutorios por sesión
	Resolutorios	De trámite	Total				
De hasta 1.000 habitantes	107.956	88.854	196.810	80.462	5.266	21	1
De 1.001 a 5.000...	162.672	157.675	320.347	92.063	2.890	56	2
De 5.001 a 20.000...	164.611	107.491	272.102	46.162	877	188	4
De 20.001 a 100.000...	109.688	40.522	105.205	8.933	143	767	12
De más de 100.000...	62.432	25.175	87.607	1.924	26	2.401	32
	607.359	419.717	1.027.076	229.544	9.202	66	3

El número de acuerdos adoptados por los *Ayuntamientos* es superior al millón, si bien los de mero trámite alcanzan al 40 por 100 del total, proporción que se acentúa en los Municipios pequeños y medianos y pierde intensidad en los grandes.

Se aprecia, como es lógico, un incremento del número de acuerdos por Ayuntamiento, a medida que crece la importancia demográfica del Municipio. Teniendo en cuenta solamente los resolutorios, se establece una escala, que oscila desde un mínimo de 21 acuerdos por Ayuntamiento para los menores de mil habitantes hasta un máximo de 2.401 para los mayores de 100.000 habitantes. El promedio nacional es poco significativo dada la heterogeneidad de nuestros Municipios. Esta cifra relativa es ya significativa y expresa mejor la gradual importancia de la actividad de los Ayuntamientos en los niveles de población considerados.

Ello se complementa con el número de acuerdos resolutorios por sesión, desde sólo uno para los pequeños Ayuntamientos, hasta 32 para los grandes.

En las capitales de Provincia los Ayuntamientos adoptaron 86.259 acuerdos resolutorios y 31.571 de trámite. El promedio de acuerdos por Ayuntamiento en el año es de 1.725, inferior al consignado para los grandes Municipios por cuanto varias capitales tienen una reducida importancia demográfica. Sin embargo, la cifra de acuerdos resolutorios por sesión se eleva a 36, superior al promedio de grandes Municipios. Los seis Municipios no capitales mayores de 100.000 habitantes adoptaron 13.718 acuerdos resolutorios y 1.200 de trámite, con un promedio de 1.960 acuerdos resolutorios anuales cada uno y 18 por sesión celebrada, computadas las plenarios y las de la Permanente.

El detalle de estos aspectos comentados, por Provincias, figura en el siguiente cuadro:

PROVINCIAS	Número de acuerdos	Número de Municipios	Número de sesiones	Número de acuerdos por Municipio	Número de acuerdos por sesión
Alava	8.973	78	1.863	115	5
Albacete	11.462	86	3.007	133	4
Alicante	21.063	140	4.052	150	5
Almería	8.996	103	2.768	87	3
Avila	17.800	268	4.828	66	4
Badajoz	22.531	162	5.986	139	4
Baleares	18.017	65	3.450	277	5
Barcelona	77.091	309	10.818	249	7
Burgos	22.127	503	8.243	44	3
Cáceres	20.978	223	6.072	94	3
Cádiz	15.980	42	2.030	380	8
Castellón	23.011	142	4.337	163	6
Ciudad Real	13.684	98	3.206	140	4
Córdoba	16.948	75	3.516	226	5
Coruña, La	31.550	94	3.188	336	9
Cuenca	13.766	290	6.013	47	2
Gerona	21.013	250	5.528	84	4
Granada	21.690	198	5.999	109	4
Guadalajara	12.752	405	6.343	31	2
Guipúzcoa	20.025	87	2.929	230	7
Huelva	12.861	78	3.201	165	4
Huesca	17.277	349	5.113	50	3
Jaén	23.425	101	4.446	232	5
León	17.233	235	4.920	73	4
Lérida	19.378	320	5.475	60	4
Logroño	15.455	184	3.486	83	4
Lugo	9.754	67	2.177	145	4
Madrid	30.324	183	4.083	165	7
Málaga	18.150	100	3.656	181	5
Murcia	18.421	43	2.361	428	8
Navarra	29.625	265	6.093	111	5
Orense	12.949	93	2.562	139	5
Oviedo	32.552	78	2.615	417	12
Palencia	12.938	247	4.033	52	3
Palmas, Las	11.282	34	1.682	331	6
Pontevedra	25.160	61	2.323	412	8
Salamanca	22.106	385	7.857	57	3
Santa Cruz de Tenerife...	13.220	53	2.160	249	6
Santander	16.759	100	3.181	167	5
Segovia	16.214	275	5.392	58	3
Sevilla	29.795	102	4.961	292	6
Soria	14.201	345	6.137	41	2
Tarragona	18.034	180	4.624	100	4
Teruel	16.651	282	5.675	70	3
Toledo	17.540	206	5.411	85	3
Valencia	46.885	265	9.630	176	5
Valladolid	15.102	234	5.008	64	3
Vizcaya	27.269	112	3.275	243	8
Zamora	16.137	305	5.385	52	3
Zaragoza	28.201	304	7.374	92	4

De su examen se deduce una gran disparidad en el número de acuerdos por Ayuntamiento. En general, los más bajos promedios correspon-

den a las Provincias eminentemente agrarias, y los más altos a las industriales o de altas densidades de población, lo que es lógico, dado que los Ayuntamientos tienen, en estos casos, un mayor campo de atenciones que prestar para el establecimiento y desarrollo de los servicios necesarios a las comunidades humanas asentadas en los términos municipales más importantes. La cifra de acuerdos por sesión sigue análoga trayectoria, destacando Oviedo con el promedio más elevado.

4. LOS ACUERDOS SUSPENDIDOS Y LAS ACCIONES EJERCITADAS

Según se dispone en los artículos 362 de la Ley y 327 y siguientes del Reglamento, los acuerdos tomados por las Corporaciones locales pueden ser suspendidos en su ejecución por los Presidentes de las mismas cuando hubiesen recaído sobre asuntos que no sean de su competencia, constituyan delitos, sean contrarios al orden público o infrinjan las leyes, o por los Gobernadores civiles con arreglo a los trámites fijados en los artículos 365 y 366 de la Ley. No se recogen las suspensiones que, con carácter restrictivo, puedan decretar los Jueces y Tribunales, según el artículo 367 de la Ley, para evitar perjuicios graves de difícil o imposible reparación.

Por otra parte, las Corporaciones deben ejercitar las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, y los administrados pueden hacer lo propio contra los acuerdos de las Corporaciones que lesionen derechos de carácter civil, por la vía judicial ordinaria; las Corporaciones pueden allanarse a las demandas, según se prevé en los artículos 370 y 403 de la Ley.

Finalmente pueden interponerse recursos de alzada ante el Gobernador civil en providencias que dicten los Presidentes de las Corporaciones, como Delegados de la Administración central, sobre acuerdos resolutorios de competencia o multas impuestas por autoridades locales, que no tengan señalado recurso especial y contra las resoluciones de los Gobernadores cabe este recurso ante el Ministerio de la Gobernación, según se dispone en los artículos 382 a 385 de la Ley.

A estos extremos se contraen las siguientes cifras:

	Acuerdos suspendidos		Acciones ejercitadas	Allanamientos o demandas	Recursos de alzada
	Por la propia Corporación	Por el Gobernador civil			
Total	526	53	2.128	98	1.603
Diputaciones	—	1	32	2	749
Ayuntamientos	526	52	2.096	96	854
De hasta 1.000 habitantes	121	10	475	25	162
De 1.001 a 5.000 ...	304	25	685	30	262
De 5.001 a 20.000 ...	82	13	711	21	152
De 20.001 a 100.000 ...	16	4	81	12	147
De más de 100.000 ...	3	—	144	8	131

Los acuerdos suspendidos, tan sólo uno en las Diputaciones, representan el 0,9 por 1.000 de los acuerdos resolutorios. En más del 90 por 100 de los casos han sido suspendidos por la propia Corporación. De cada 100 acuerdos suspendidos 80 habían sido tomados en Municipios de 5.000 y menos habitantes. Las acciones ejercitadas se dan preferentemente en los grandes Municipios y lo propio ocurre con los recursos de alzada, que ofrece una cifra bastante elevada para las Diputaciones, con 15 por cada una. Los allanamientos de demandas son reducidos numéricamente.

5. LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS Y LAS RECLAMACIONES ECONOMICO - ADMINISTRATIVAS

Como es sabido, el recurso contencioso-administrativo se puede interponer contra los actos y acuerdos de las autoridades y de las Corporaciones locales que causen estado en vía gubernativa y no tengan señalado otro recurso de naturaleza especial, como el de las reclamaciones económico-administrativas, que es peculiar en materia financiera local. El recurso puede interponerse por los administrados o por la propia Corporación que tomó el acuerdo, previa declaración de lesividad del mismo.

Las cifras registradas para estos recursos y reclamaciones son éstas:

	Recursos contencioso-administrativos interpuestos por		Reclamaciones económico-administrativas
	los administrados	las Corporaciones	
Total	1.576	587	2.351
Diputaciones	158	31	617
Ayuntamientos	1.418	556	1.734
De hasta 1.000 habitantes	50	38	152
De 1.001 a 5.000	71	24	269
De 5.001 a 20.000	224	30	368
De 20.001 a 100.000	282	34	441
De más de 100.000	691	430	504

Unos y otras se interponen en razón directa de la importancia demográfica de los Municipios y del número de acuerdos adoptados por las Corporaciones; y son las Diputaciones y los grandes Ayuntamientos los que ofrecen una mayor probabilidad de que sean recurridas sus decisiones.

Si bien resalta la cifra de recursos interpuestos por las propias Corporaciones, que asciende a la cuarta parte del total, hemos de señalar que 279 de los 430 atribuidos a los grandes Municipios han sido interpuestos por una Corporación municipal, sin previa declaración de lesividad, contra resoluciones dictadas por otros organismos.

6. LOS EXPEDIENTES DE ALCANCE Y REINTEGRO Y LAS ACCIONES SOBRE RESPONSABILIDAD CIVIL

Si los recursos y reclamaciones muy poco numerosos, como hemos visto, en relación con la elevada cifra de acuerdos resolutorios adoptados, nos da una idea muy favorable de la bondad de la Administración local, en su actuar, esta opinión se refuerza cuando examinamos las cifras referentes a los aspectos que comprende este apartado. Si tenemos en cuenta la cuantiosa cifra de personas investidas de autoridad en las Corporaciones locales y los 155.000 funcionarios que en ellas cubren puestos de trabajo, lógicamente nos han de parecer muy reducidos los 95 expedientes de alcance y reintegro tramitados, 74 de ellos contra funcionarios, de los que tan sólo 11 se refieren a Ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes, que son, precisamente, los que utilizan equipos más

numerosos de funcionarios. Las acciones sobre responsabilidad civil ejercitadas han sido tan sólo 22 en el conjunto de Corporaciones.

7. LA ACTUACION DE LAS COMISIONES PROVINCIALES DE SERVICIOS TECNICOS

Estas Comisiones, reguladas en la Ley de Régimen local, han sido nuevamente configuradas en virtud de lo establecido en los Decretos de 10 de octubre de 1958 y 8 de mayo de 1961 como órganos deliberantes de colaboración inmediata con el Gobernador civil, con la finalidad principal de coordinar toda la actividad desconcentrada que, dentro de cada Provincia, realiza la Administración central, y sin perjuicio de la misión asignada por la expresada Ley.

De las cifras registradas se deduce que en 1962 estas Comisiones celebraron 150 sesiones plenarias, en las que se tomaron 1.144 acuerdos. Las Comisiones delegadas, por su parte, celebraron 251 sesiones, en las que adoptaron 1.790 acuerdos, de los cuales se refieren a Asuntos Económicos 1.356; a Sanidad, 173; a Acción Cultural, 124; 85 a Transportes y Comunicaciones, y 52 a Asuntos Sociales. Entre los acuerdos tomados destacan 37 planes de urbanización; 192 proyectos de reforma interior de poblaciones; 281 de urbanización parcial; 25 proyectos de ensanche y 495 de saneamiento.

Aparte de esta función resolutoria, cubrieron sus atribuciones informativas en orden a 2.312 asuntos que les fueron sometidos y prestaron orientación técnica en 18 planes de urbanización y 259 proyectos de instalación de servicios municipales obligatorios.

* * *

En trabajos sucesivos nos referiremos a la situación de los servicios a cargo de las Corporaciones municipales, completando la que ya dimos acerca de las Diputaciones provinciales y Cabildos. De esta forma veremos plasmada en la realidad los frutos de esta actuación jurídico-administrativa de las Corporaciones locales.

IGNACIO BALLESTER ROS.