

Atribuciones de los órganos municipales

por

LUIS ARCE MONZÓN

Secretario de primera categoría de Administración local.

SUMARIO: I. *Introducción*.—II. *Competencia y atribuciones*: 1. Confusionismo terminológico. 2. Confusionismo legal.—III. *Precisión de los términos competencia y atribuciones*: 1. En general. 2. En la organización municipal.—IV. *Regulación de las atribuciones de los órganos del Municipio*: 1. Autoridad y organismos. 2. Imperfección normativa. 3. Inadecuación político-administrativa.—V. *Replanteamiento de las atribuciones de los órganos municipales*: 1. Composición orgánica normal. 2. Ideas capitales: 2.1. Refuerzo de las atribuciones del órgano ejecutivo. 2.2. Descongestión de atribuciones del Ayuntamiento Pleno. 2.3. Delegación de atribuciones. 2.4. Recoplación sistemática.—VI. *Nueva regulación de las atribuciones de los órganos municipales en la Ley de Régimen local*: 1. Atribuciones del Alcalde. 2. Atribuciones de la Comisión Municipal Permanente. 3. Atribuciones del Ayuntamiento Pleno.

I. INTRODUCCION

El objeto principal de este trabajo es destacar la necesidad de una revisión y reajuste de las atribuciones de los órganos y autoridades que tienen encomendado el gobierno y administración del Municipio, en consonancia con las ideas, principios doctrinales y estructuras predominantes y vigentes en la vida político-administrativa del mundo y de España.

A este fin se encaminan las consideraciones previas que siguen y que contribuyen a orientar y centrar el problema.

II. COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES

1. CONFUSIONISMO TERMINOLÓGICO.

La falta de rigor con que se utilizan términos jurídicos en el ordenamiento legal son causa de confusionismos que dan lugar a una laboriosa tarea interpretativa de la Jurisprudencia que, si bien es meritoria, resultaría innecesaria de haberse empleado con precisión aquellos términos.

Tal es el caso de las expresiones: *competencia y atribuciones* que se barajan como sinónimos, unas veces pretendiendo diferenciarlas, otras sin llegar, no obstante, a precisar una verdadera distinción. La cuestión se complica más si advertimos que en el confusionismo terminológico juegan, con frecuencia, junto a los nombres de competencia y atribuciones, los de facultades, funciones e incluso jurisdicciones. Ello, en buena parte, es consecuencia de la riqueza en vocablos de nuestro idioma, que mueve al legislador a equilibrios literarios, evitando repeticiones de palabras y buscando musicalidad en las frases. Pues bien, en orden a las garantías del Derecho, lo que importa es la claridad y la precisión en los términos, aun a costa de repetición de vocablos y de sacrificar florituras literarias.

2. CONFUSIONISMO LEGAL.

La tradición procesalista contribuye, en buen modo, a la confusión a que venimos aludiendo. Nuestras Leyes procesales ordinarias (1) parten del principio de considerar a la competencia como la facultad de un Juez para entender en un problema litigioso con exclusión de los demás o, también, de una jurisdicción con exclusión de las otras. De este principio arrancan las cuestiones de competencia y las reglas para determinarlas o resolverlas. Es decir, que la competencia que ha de ser un elemento ob-

(1) Libro I, título II de la Ley de Enjuiciamiento civil: «De la competencia y de las contiendas de Jurisdicción», principalmente, artículos 52, 62, 63 y 72. Libro I, título II de la Ley de Enjuiciamiento criminal: «De la competencia de los Jueces y Tribunales en la criminal», principalmente artículo 14.

jetivo se confunde con el órgano, acompañándole y delimitándole, de modo que se transforma en elemento subjetivo.

Este precedente fué abriéndose camino e influyendo no sólo en las normas de carácter procesal administrativo, sino también en el Derecho sustantivo.

En la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, en su título I, capítulo II, «Organos de la Jurisdicción Contencioso-administrativa», se incorpora la palabra competencia como la medida de la facultad de tales órganos en el procedimiento contencioso (arts. 8 y 11).

La Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 contiene estas expresiones: «El régimen general de la *competencia* de los órganos administrativos...», «los conflictos de atribuciones...» (Exposición de motivos II-2 y 4); «Los órganos administrativos. Principios generales y *competencia*» (capítulo I, título I); «Conflictos de *atribuciones*» (capítulo III, título I); «entre los Ministerios o entre autoridades administrativas...» (art. 16).

En la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, texto refundido de 26 de junio de 1957, se puede leer: «dispersas en no pocas disposiciones las *competencias* y facultades de los órganos superiores del Estado...»; «no es propósito de esta Ley enumerar una por una las *facultades* que incumben a los órganos del Estado...»; «se señalan, en cambio, las *atribuciones* del Gobierno...» (apartado V de la Exposición de motivos). En el título II «de la *competencia* de los órganos de la Administración central», se utilizan los términos *competencia* (arts. 10 a 13), *atribuciones* (artículos 14 y 22) y facultades (art. 15).

Es decir, que en estas normas legales últimamente mencionadas, que forman parte del ordenamiento jurídico vigente y fundamental del Derecho administrativo, empleándose el término atribuciones, sin embargo, la expresión competencia es frecuente y aparece vinculada a los distintos órganos, para delimitar su campo de autoridad, decisión y acción.

También en los textos doctrinales apreciamos el uso de estos vocablos indistintamente.

GONZÁLEZ PÉREZ se expresa así: «la *competencia* de un órgano público no es más que la esfera de *atribuciones* encomendadas por

el ordenamiento jurídico, el conjunto de *facultades y funciones* que el mismo puede ejercer» (2). Competencia y atribuciones aparecen como sinónimos, de modo que los distintos órganos administrativos tienen competencias o atribuciones propias.

La definición de GARRIDO FALLA se concreta de este modo: «A partir de la noción de órgano, que es el elemento subjetivo, resulta fácil determinar el elemento objetivo o *competencia*. Este elemento objetivo viene dado por la esfera de actividades y cometidos que el órgano está llamado a realizar...» «La función no es sino la consideración de la potestad desde el punto de vista de las *atribuciones* de un órgano administrativo» (3). Esta definición de competencia nos resulta válida si matizamos o sustituimos la expresión órgano por otra más amplia, precisamente para distinguir aquel concepto del de atribuciones.

III. PRECISION DE LOS TERMINOS COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES

Es llegado el momento de perfilar la noción de la competencia y de las atribuciones referidas a los órganos de la Administración y, más en concreto, del Municipio.

1. EN GENERAL.

1.1. Para centrar la cuestión es conveniente acudir, en primer lugar, al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, que nos proporciona el significado y sentido literal y gramatical de ambos términos o palabras. Dice así:

Competencia: «Atribución legítima a un juez o autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto»; «disputa o contienda entre dos o más sujetos sobre alguna cosa».

Atribución: «Cada una de las facultades que a una persona da el cargo que ejerce».

Si bien, en principio, al definir la *competencia* la equipara a *atribución* legítima, analizando con algún detenimiento ambos con-

(2) *Derecho procesal administrativo*, tomo 2, pág. 161, edición 1957.

(3) *Tratado de Derecho administrativo*, pág. 438, edición 1958.

ceptos, encontramos un sentido más genérico en la competencia que en las atribuciones («cada una de las facultades») y un carácter polémico en las competencias («disputa o contienda») de esferas o campos de distinta naturaleza o ámbito.

1.2. Consideramos que podemos ya matizar los conceptos jurídicos de competencia y atribución.

La *competencia* es el *haz de cuestiones* o problemas, contemplados en el plano objetivo, que corresponde o se reserva a una rama o esfera de la Administración. En tal sentido debe de hablarse, correctamente, por ejemplo, de la competencia de la Administración central y de la competencia municipal.

Las *atribuciones* son las manifestaciones concretas de la *potestad de los diversos órganos* que integran una rama o esfera de la Administración para resolver las cuestiones o problemas *que previamente inciden en la competencia* de tal Administración. Es decir, las atribuciones se contemplan subjetivamente, si bien vengán determinadas por el ordenamiento jurídico. Entonces es correcto referirse, dentro de la competencia de la Administración central, por ejemplo, a las atribuciones del Gobierno, de las Comisiones delegadas, de los Ministros, etc.; y en la competencia municipal a las atribuciones del Ayuntamiento Pleno, Comisión Municipal Permanente y Alcalde.

1.3. De donde se deducen ya estas notas o *características* diferenciadoras:

a) Sentido genérico de la competencia y específico de las atribuciones.

b) Contemplación objetiva de la competencia y subjetiva de las atribuciones.

c) La competencia se predica de las diversas esferas de la Administración territorial o institucional y las atribuciones de los órganos que integran una u otra.

1.4. Esta interpretación que hemos dejado expuesta es la que inspiró el criterio ordenador de la Ley de Conflictos jurisdiccionales de 17 de julio de 1948 (4) que destaca, de una parte.

(4) «Con un deseo de sistematización, se denominarán simplemente *competencias* a las que se producen entre diversos órganos jurisdiccionales,

la necesidad de una mayor precisión en el uso de los términos de competencia y atribuciones y, de otra, la diferencia entre ambos, si bien, como es natural, contemplados desde el punto de vista de los conflictos, objeto de tal Ley. Bastará que refiramos la competencia no a las jurisdicciones, sino a las esferas de la Administración, para situarnos en nuestra opinión.

2. EN LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL.

El Derecho local es anticipo, una vez más, de perfeccionamientos jurídicos que luego han de estimarse y recogerse por la Administración central.

En la Ley municipal de 17 de octubre de 1877 se empleaban indistintamente las expresiones atribuciones y competencia (5).

Del mismo modo en el Estatuto municipal de 8 de marzo de 1942 se prodigan indiferentemente las palabras competencia y atribuciones (6).

La situación subsiste en la Ley municipal de 31 de octubre de 1935 que, en parte, como el Estatuto, invierte los términos dando carácter genérico al de atribuciones y más específico al de competencia (7).

La vigente Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955, perfecciona la cuestión. Y así, el título IV, capítulo I, se denomina *Competencia de los Municipios*, enumerándose en el artículo 101 el complejo de materias pertenecientes a la esfera de la Administración municipal. Luego el capítulo III se titula *Atribuciones de las autoridades y de los organismos municipales*; y en los artículos 116 a 122 se van refiriendo, de un

y conflictos de *atribuciones*, a los que surgen entre órganos administrativos» (Exposición de motivos). «Corresponde al Jefe del Estado decidir las *cuestiones de competencia*, positivas o negativas, que se susciten entre la Administración y los Jueces y Tribunales ordinarios y especiales, y asimismo los *conflictos de atribuciones* que se promuevan entre los diversos Departamentos o los *órganos delegados de los mismos*» (art. 1.º).

(5) Véanse denominaciones del título II, capítulos I y IV y artículo 72.

(6) Véase denominación del título V, capítulo I, secciones 1.ª, 2.ª y 3.ª y artículos 150, 153, 154 y 195.

(7) Véase nombre del título III, capítulo I, sección 2.ª y artículos 82, 104 y 105.

modo concreto y específico las *potestades o facultades de los órganos* de la Administración del Municipio. En honor a la verdad, aún se aprecia un *lapsus* fugaz en el artículo 122 relativo a las atribuciones de la Comisión Municipal Permanente, que se inicia con la frase: «es de la competencia...». Con esta salvedad, sin embargo, el problema está centrado y lograda la sistemática (8).

IV. REGULACION DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS DEL MUNICIPIO

La regulación de las atribuciones de los órganos del gobierno y administración del Municipio, en nuestro Derecho positivo, es objeto de las siguientes consideraciones:

1. AUTORIDAD Y ORGANISMOS.

1.1. En primer lugar existe una clasificación de los órganos individuales y colectivos, recibiendo aquéllos el nombre de autoridad y éstos el de organismos, aunque expresamente no se diferencien en la Ley (9).

1.2. Esta falta de precisión entre autoridad y organismos ha dado lugar, en algunos casos, a conflictos, cual el surgido ante algunos Tribunales Económico-administrativos al interpretar el artículo 727, 7, c) de la Ley de Régimen local respecto a la satisfacción en los casos de fianza bancaria para la suspensión del pago de exacciones, entendiendo que la expresión autoridad u organismo correspondiente de dicho precepto no se refería a los del gobierno local, sino a los propios Tribunales.

1.3. El Alcalde representa el órgano individual, dotado de autoridad, es decir, de poder efectivo y legítimo al propio tiempo, ya que junto a las facultades decisorias específicas de su cargo cuenta con la de «ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Ayun-

(8) En la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 no existe este *lapsus*. La base 11 se refiere a la *competencia* municipal y las bases 13 y 14, a las *atribuciones* del Ayuntamiento Pleno, Comisión Municipal Permanente y Alcalde.

(9) Título III, Organización municipal. Capítulo I, Autoridades y organismos municipales. Título IV, capítulo III, Atribuciones de las autoridades y de los organismos municipales, en la Ley de Régimen local.

tamiento» (10) y, naturalmente, los de la Comisión Municipal Permanente, aun cuando no se diga así terminantemente en la Ley. Esta ejecución sólo puede ser realizada de un modo efectivo desde la autoridad del Alcalde, dotada de poder imperativo y coercitivo.

1.4. Los organismos colectivos son el Ayuntamiento Pleno y la Comisión Municipal Permanente.

El Ayuntamiento Pleno está considerado como órgano deliberante (11).

Respecto a la Comisión Municipal Permanente, si bien no se emplea esta denominación de deliberante, dentro de sus atribuciones y en la estructura de la Ley de Régimen local, ha de entenderse que tiene tal carácter, por analogía de lo dicho en cuanto al Pleno, a diferencia de lo que, al efecto, se disponía en el artículo 154, 1.º, del Estatuto municipal, que atribuía a aquella Comisión «la ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento Pleno».

En realidad no puede decirse que la naturaleza de estos organismos colectivos sea solamente deliberante, ya que los acuerdos adoptados en el ejercicio de sus atribuciones desbordan la mera deliberación y entrañan mandatos decisorios y resolutorios, es decir, medidas de gobierno (piénsese, por ejemplo, en la municipalización de un servicio, nombramientos o sanciones de funcionarios, aprobación de planes y presupuestos, contratos, etc.), si bien para su ejecución real y fáctica precisen del órgano individual que es el Alcalde.

2. IMPERFECCIÓN NORMATIVA.

2.1. El universal vicio de la inflación normativa que se experimenta en todos los ámbitos, se acusa gravemente en lo que a la actividad de los órganos se refiere. A este respecto son elocuentes estas palabras de CARNELUTTI: «se habla, por todos, en Italia y fuera de aquí, de *crisis de la Ley*, aludiendo a la enorme multiplicación de las leyes, que hacen crecer, sin cesar, cada vez más, las dimensiones de nuestro ordenamiento jurídico. Entre nosotros, desgraciadamente, las leyes ya ni se cuentan. Quizá una

(10) Artículo 116 b) Ley de Régimen Local.

(11) Artículo 121 Ley de Régimen Local.

suerte de pudor ha hecho que hasta ahora no se haya intentado una investigación estadística con este objeto: las cifras que de ella resultarían serían asombrosas». «Naturalmente, cuantas más leyes se hacen, peor se hacen... Igualmente, desde luego, cuanto más numerosas son las leyes, tanto menos es probable que sean conocidas por parte de los ciudadanos» (12).

Es raro encontrar una Ley o Reglamento en el que no se contengan obligaciones, atribuciones, alusiones o referencias a los Municipios y sus órganos en materia de enseñanza, fiscal, minas, aguas, transportes, sanidad, loterías, militar, industria, comercio, agricultura, montes, orden público, beneficencia, etc. Es más, de Ordenes ministeriales, cuando no de simples Circulares, se derivan obligaciones y funciones para los órganos municipales como estadísticas de analfabetos, ganados, vinos, bicicletas, carnes y cueros, cultivos, migración, aguas, viviendas, etc., que convierten en inútil la sana intención del artículo 9.º de la Ley de Régimen local, expresivo de que «sólo por medio de una Ley se podrán establecer servicios que representen cargas económicas para los Municipios».

2.2. No es tarea fácil, ni aun para el estudioso o profesional, conocer las diferentes atribuciones de las autoridades y organismos del Municipio. Ello es debido a que lejos de estar comprendidas, siquiera fuera por vía de referencia a otras normas, en la Ley de Régimen local, se encuentran dispersas en multitud de disposiciones legales y reglamentarias que utilizan términos impropios, imprecisos o contradictorios, que mueven a la confusión a la hora de puntualizar las atribuciones concretas de cada órgano (13).

La abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, salvando

(12) «Derecho consuetudinario y Derecho legal». *Revista de Occidente*, número 10, enero 1964, págs. 6 y 7.

(13) El artículo 312 de la Ley de Régimen local atribuye, en todo caso, la aprobación de los pliegos de condiciones de subastas y concursos al Pleno, en tanto que los artículos 121 d) y 122 a) reservan la contratación, según los casos, al Pleno o a la Comisión Municipal Permanente.

Artículo 251 de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879: «las providencias dictadas por la *Administración municipal*...».

Los artículos 82, 145, 152, 251, 253 y 263 del Reglamento de Reclutamiento

las lagunas del ordenamiento jurídico, ha oscilado de un criterio a otro y nos pone de manifiesto, precisamente, la necesidad de mayor rigor y precisión al regular la importante materia de las atribuciones de los órganos de la Administración municipal.

Así, la cuestión relativa a la declaración de edificios ruinosos está resuelta por sentencias que la atribuyen al Alcalde en unos casos, a la Comisión Municipal Permanente en otros e incluso parece que al Ayuntamiento Pleno en algunos (14).

y Reemplazo del Ejército de 6 de abril de 1943 se refieren anacrónicamente al «sindico» del Ayuntamiento.

Artículo 114, 10, de la Ley de Arrendamientos urbanos de 13 de abril de 1956, que atribuye la declaración de ruina a la *autoridad municipal*.

Los artículos 166, 168, 169, 170 y 171 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, que mencionan solamente el órgano *Ayuntamiento* para la concesión de licencias de obras, declaración de ruina y suspensión de obras sin licencia, que pertenecen a distintos órganos municipales.

El artículo 30, 2, *c*) del Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 20 de noviembre de 1961 establece el trámite de informe de la *Corporación municipal*, en tanto que el artículo 6.º reconoce para el Alcalde la específica atribución de la concesión de licencias para tales actividades, pretendiendo el absurdo de entretener al Ayuntamiento Pleno en una función informativa, que debe de reservarse a los técnicos, respecto a decisiones del Alcalde.

Los artículos 121 *c*) y 122 *h*) de la Ley de Régimen local, reservando ambos, al propio tiempo, al Pleno y a la Comisión Municipal Permanente la «regulación del aprovechamiento de los bienes comunales», conflicto que hubieron de resolver los artículos 122, 6, y 123, 10, del Reglamento de O. F. R. J. de 17 de mayo de 1952 y 85 del Reglamento de Bienes de 27 de mayo de 1955.

(14) «... y no existiendo una atribución clara y expresa a favor de tales organismos (Ayuntamiento Pleno o Comisión Municipal Permanente) no hay base legal para negar la competencia del Alcalde» (S. 3-11-62). «No hallándose precisado exactamente cuál deba de ser dicha autoridad municipal, compete indiscutiblemente su resolución a la Comisión Municipal Permanente» (S. 20-2-62). «... conforme a las sentencias de esta misma Sala... aquel organismo municipal (Comisión Municipal Permanente) tiene indudables facultades en la materia, ya que al no existir preceptos que en forma categórica vinculen tal competencia al Ayuntamiento Pleno, ha de estimarse por eliminación atribuirle a la Comisión Municipal Permanente dentro del enumerado del artículo 122, apartado *f*), de la Ley de Régimen local aplicable por analogía» (S. 5-11-60). «... a la vista de lo dispuesto en el número 12 del artículo 123 del Reglamento de O. F. R. J., a cuyo tenor corresponde a la Comisión Municipal Permanente el ejercicio de acción de toda clase cuando de su demora pudiera seguirse perjuicio para los intereses muni-

Por otra parte, no falta Jurisprudencia contradictoria sobre la posibilidad de absorción de atribuciones de un órgano por otro, consecuencia de la imprecisión legal, en muchas ocasiones (15).

3. INADECUACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA.

3.1. Las doctrinas, ideas y creencias de los sistemas políticos se han transformado y con ellas las líneas magistrales de la Administración pública. En honor a la síntesis, podemos destacar como más significativas en este proceso las siguientes notas:

a) *Despreocupación por el confesionalismo liberal.* Este hecho resulta manifiesto en regímenes de diverso signo. Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Rusia, España, etc., no digamos Estados más modernos, ensanchan su actividad, nacionalizando y socializando servicios y actividades como los transportes, banca, seguridad y previsión, minas, etc. Los famosos planes de desarrollo no son sino una ordenación racional de esta intensa actividad económica y social del Estado. JORDANA DE POZAS recoge este proceso creciente: «durante más de cincuenta años, la indudable extensión del actuar administrativo tuvo efecto bajo gobiernos constituidos por partidos liberales, el credo de los cuales seguía siendo el no intervencionismo, o por partidos conservadores, que solamente accedían a la intervención en cuanto defensa de la sociedad contra el peligro revolucionario» (16).

cipales, dando cuenta al Pleno en su primera convocatoria» (S. 7-7-61 en un caso de ruina).

(15) Nominamiento efectuado por el Ayuntamiento Pleno que era de atribución de la Comisión Municipal Permanente: «porque para que proceda (la nulidad) ha de ser originada en un vicio sustancial, calidad que no tiene evidentemente el apreciado por la sentencia apelada, cuando el órgano Comisión Municipal Permanente a que atribuye la facultad de nombrar... está integrada en el Ayuntamiento Pleno que encarna la suprema representación y *autoridad municipal*» (S. 17-10-39). Clausura de una industria por la Comisión Municipal Permanente: «... Tampoco ha sido adoptada por la Alcaldía... no pudo adoptarse el acuerdo recurrido con caracteres de legalidad por dicha Comisión» (S. 27-5-57). Traslado de industria incómoda por la Comisión Municipal Permanente: «... y, por tanto, hay que concluir que los acuerdos recurridos fueron adoptados con evidente incompetencia del órgano que los tomó» (S. 30-4-59).

(16) *Revista de Administración Pública*, núm. 4, enero 1952, pág. 16, del Instituto de Estudios Políticos.

Corolario y consecuencia es el refuerzo de los órganos ejecutivos a costa de las tradicionales atribuciones de los órganos legislativos, que se manifiesta en concentración de poder y autoridad en los Jefes de Estado y de Gobierno que se observa no sólo en los regímenes presidencialistas, como los Estados Unidos, sino también en los parlamentarios, de lo que es testimonio elocuente el de la V República de Francia, bajo la presidencia de De Gaulle.

b) *Preocupación democrática.* Sólo en aparente paradoja con un abandono de los prejuicios liberales coincide una preocupación con los principios democráticos. Decimos en aparente paradoja por cuanto no hay tal. Una cosa es el abstencionismo superado del régimen liberal y otra cosa distinta es un sistema democrático, es decir, una intervención del pueblo en la designación de los gobernantes y en los medios de responsabilización de los mismos, que puede darse en regímenes no liberales. La U. R. S. S., la República Democrática Alemana, la República Popular de la China Comunista, Inglaterra, Francia, Estados Unidos, etc., se cuidan de presentarse como paladines de la democracia. Ningún Estado quiere desentenderse de este proceso democrático.

c) *Competencia y eficacia de la Administración.* La Administración pública, instrumento dinámico, de realización del servicio público, se encuentra envuelta en un proceso inevitable de socialización para el fomento de la libertad positiva, dentro de las tendencias democráticas, abandona viejos modos y estructuras y trata de agilizar sus órganos e instituciones, con la mirada puesta en la eficacia y en la competencia, sin detrimento de las garantías de los administrados.

3.2. Por lo que a España se refiere, las normas relativas a Comisiones delegadas, desconcentración y delegación de funciones, y responsabilidades contenidas en la Ley de Régimen jurídico del Estado, texto refundido de 26 de junio de 1957 (17) y los criterios de economía, celeridad y eficacia que inspiran la feliz Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 (18), son expresión superadora de anacrónicas estructuras y disposiciones

(17) Exposición de motivos: III, V y VII, y artículos 11, 22 y 42 a 44.

(18) Artículo 29.

y de un proceso de adaptación y adecuación a la realidad política vigente.

3.3. No ha ocurrido otro tanto en cuanto a los órganos de gobierno y administración del Municipio en España. El problema se resuelve con contradicciones. La esfera de la competencia municipal se ha ensanchado notablemente, siguiendo la pauta intervencionista del Estado contemporáneo y, prácticamente, nada escapa a tal competencia. Desde el abastecimiento público, a los transportes, pasando por la enseñanza, los espectáculos públicos, cementerios, etc., se llama al Municipio para que no se desentienda, para que organice, administre y municipalice. Basta la contemplación del artículo 101 de la Ley de Régimen local.

Como consecuencia, la organización municipal se ve obligada a una actividad intensa. Muchos problemas reclaman conocimientos técnicos y profesionales específicos, otros una solución rápida, es decir, se necesitan órganos que por su estructura y procedimiento actúen con agilidad y eficacia.

3.4. La general estructura y distribución de atribuciones del Alcalde, Comisión Municipal Permanente y Ayuntamiento Pleno de nuestra Ley de Régimen local no responde a las exigencias de economía, celeridad y eficacia de una Administración moderna, sin duda, en parte por un exceso de fidelidad a las precedentes leyes municipales, pensadas y concebidas en ideologías liberales y en una Administración todavía raquítica.

Si bien en la competencia municipal se observa la ampliación de las materias, en cuanto a la distribución de las atribuciones, la Ley de Régimen local, en general, es una repetición, con algunas variantes, de las Leyes de 1877, 1924 y 1935 (19). Se acusa un amplio haz de atribuciones en el órgano deliberante del Pleno, frente a unas atribuciones de la Comisión Municipal Permanente en asuntos que podemos considerar de trámite y a otras del Alcalde a título de ejecutor de acuerdos o fiscalizador de Ordenanzas y Reglamentos.

3.5. Respetuosos con nuestro propósito inicial no debemos de abordar aquí el problema de la naturaleza, carácter y condiciones

(19) Artículos 72 y 114 Ley 2-X-1877; artículos 153, 154 y 192 Estatuto municipal 8-III-1924, y artículos 82 a 104 Ley 31-X-1935.

de las autoridades y órganos del Municipio, sino solamente el estudio de las atribuciones, si bien una cuestión y otra están íntimamente ligadas.

Sin embargo, sólo a vía de ejemplo, señalemos la dificultad de reunir con frecuencia, en uno de los miles de pequeños Municipios españoles a los Concejales, pertenecientes a pueblos y trabajos dispersos, para resolver en el Pleno cuestiones tan llenas ya de garantías procesales subjetivas y objetivas, como la adquisición o disposición de bienes de todo género por subasta; nombramiento, premio y corrección de funcionarios, aprobación de todos los proyectos que lleven aneja la expropiación forzosa, etc. (20). Nada digamos si descendemos a normas de carácter reglamentario. Así, el Pleno ha de aprobar un modelo de receta para la asistencia farmacéutica de los funcionarios respecto al cual ya se dan todos los detalles (21).

V. REPLANTEAMIENTO DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS MUNICIPALES

1. COMPOSICIÓN ORGÁNICA NORMAL.

Abordemos ya el problema del reajuste o replanteamiento de las atribuciones de las autoridades y órganos de la Administración municipal.

Un estudio más amplio referido a la consideración del número, naturaleza y forma de nombramiento de los órganos, está ligado, sin duda, como ya hemos dicho anteriormente, al problema de las atribuciones, en razón del mayor grado de garantías y responsabilidades frente a la concentración de funciones que propugnamos. Sin embargo, excede de este lugar y ocasión.

Por ello nos referiremos al problema de las atribuciones partiendo de la normal composición de Alcalde, Comisión Municipal Permanente y Ayuntamiento Pleno.

Es conveniente, además, anticiparnos a la posible advertencia de que la solución al problema se encuentra en el régimen espe-

(20) Artículo 121 *d), e), g), h), i), j)* de la Ley de Régimen local.

(21) Apartados 1.3 y 5.9 de la Instrucción aprobada por Orden ministerial de 17 de octubre de 1963.

cial de Carta. Pero es que, precisamente, lo que nosotros pretendemos es llamar la atención sobre el hecho de que es el régimen general de los Municipios el que está necesitado de revisión y reajuste, de tal modo que de existir un régimen especial de Carta, lo sea para aquellos Municipios que, en razón del arraigo tradicional de otras modalidades, deseen continuar en ellas.

Por otra parte, no debe olvidarse que los artículos 94 y 98 de la Ley de Régimen local, y los artículos 113 a 116 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico contienen fuertes limitaciones. El régimen de Comisión sólo es aplicable a los Municipios de más de 100.000 habitantes y el de Gerencia al de más de 50.000 habitantes; no podrá alterarse «el régimen de funcionarios» (por tanto, los órganos que los nombran, corrigen, etcétera) ni las funciones propias de la competencia (expresión también restrictiva y expuesta a confusión), etc.

2. IDEAS CAPITALES.

Las líneas capitales que han de regir un reajuste de las atribuciones de los órganos de gobierno y administración del Municipio, han de ser consecuencia de cuanto llevamos dicho, tratando de adecuarse e incorporarse a las vigencias político-administrativas y de salvar los defectos que atrofian hoy la agilidad y eficacia de las autoridades y organismos municipales.

2.1. *Refuerzo de las atribuciones del órgano ejecutivo.*

Es decir, el Alcalde. Esta necesidad, por evidente, está recogida en la Ley del Régimen especial de Madrid de 11 de julio de 1963: «... el reforzamiento de las facultades de los órganos propiamente ejecutivos del Ayuntamiento, con lo cual no se hace sino aceptar una corriente que desde hace decenios viene manifestándose con fuerza incontrastable en el campo del Derecho municipal comparado y que en nuestros días se extiende al Derecho público».

2.2. *Descongestión de atribuciones del Ayuntamiento Pleno.*

La creciente actividad municipal, como hemos dicho, reclama prontitud y agilidad en la resolución de problemas, que no se consiguen en diferidos y complejos Plenos.

Por otra parte, las normas de procedimiento y el creciente cuadro de recursos y garantías jurídicas del administrado le protegen suficientemente a él y a los intereses generales del Municipio, en forma más eficaz que la que pueda resultar por la reserva de los asuntos al Ayuntamiento Pleno.

El Ayuntamiento Pleno ha de ser la asamblea planificadora y al propio tiempo el órgano de exigencia de responsabilidades y tribunal de cuentas de los otros que gobiernan el Municipio.

Se trata de incorporar las eficaces estructura y organización de la actividad de las empresas privadas, contrastadas por la experiencia, a la Administración municipal. No otro origen han tenido los sistemas de Gerencia y Comisión de la Administración local anglosajona, precisamente en países de principios y prestigio democráticos. Para ello es necesario liberarse de prejuicios tradicionales y políticos y actuar sin timidez para que no sea obligada una reforma de la Administración municipal cada año.

2.3. *Delegación de atribuciones.*

En la Ley de Régimen local debe establecerse, además, expresamente la posibilidad de que el Pleno delegue algunas de sus atribuciones en la Comisión Municipal Permanente o en el Alcalde y la Comisión Municipal Permanente en el Alcalde, ya que el artículo 116 *i*), con referirse sólo a delegaciones de la Comisión Municipal Permanente en el Alcalde, escasamente es utilizado por temor a declaraciones de nulidad o anulabilidad por los Tribunales, a no ser para actos puramente de ejecución de los acuerdos, que precisamente no requiere delegación alguna.

2.4. *Recopilación sistemática.*

La exigencia de una recopilación sistemática de las atribuciones de autoridades y organismos en la Ley de Régimen local, se plantea en un doble aspecto:

a) De una parte, agrupar en uno o varios artículos consecutivos para cada órgano las atribuciones que aparecen ahora dispersas en la Ley de Régimen local y sus Reglamentos. Así, por ejemplo, los artículos 111 de la Ley sobre multas de la Alcaldía, 680 sobre la formación del proyecto del presupuesto, 788 sobre

la cuenta general de liquidación, serían llevados al artículo 116, que regula las atribuciones del Alcalde; los artículos 790 y 794 relativos al dictamen o aprobación de las cuentas del presupuesto, administración del patrimonio, caudales y valores independientes, el artículo 2.º del Reglamento de Contratación referente a cuestiones incidentales en los contratos, el artículo 123-10 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico y el artículo 85 del Reglamento de Bienes, sobre aprovechamiento de los comunales, debería pasar al artículo 121 de la Ley de Régimen local que comprende las atribuciones de la Comisión Municipal Permanente, por cuanto son cuestiones que a dicha Comisión están encomendadas en los citados preceptos.

b) Pero no basta; los preceptos de otras Leyes o Reglamentos especiales, en la medida que se refieren a atribuciones de órganos de la Administración municipal, deben trasladarse a los correspondientes artículos de la Ley de Régimen local con precisión del órgano concreto a que afecte. Así, por ejemplo, la base 24 de la Ley de Sanidad de 25 de noviembre de 1944, el artículo 144-10 de la Ley de Arrendamientos urbanos de 13 de abril de 1956, los artículos 7.º y 19 de la Ley de Orden público de 30 de julio de 1959, el artículo 6.º del Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 30 de noviembre de 1961, los artículos 170, 171, 173, 174 y 215 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, todos referidos al Alcalde, deben ser recogidos en los artículos 116 y 117 de la Ley de Régimen local; los preceptos de los artículos 166, 168 y 169 de la Ley del Suelo, como atribuciones de la Comisión Municipal Permanente, se trasladarían al artículo 122 de la Ley de Régimen local; los artículos 24, 42 y 101 de la misma Ley del Suelo, por corresponder al Pleno, se recogerían en el artículo 121 de la Ley de Régimen local.

Por razones prácticas, aun cuando no se reprodujesen literalmente tales preceptos especiales, al menos se citarían, en forma de referencia y remisión, en los artículos relativos a atribuciones de la Ley de Régimen local y, siempre, sin perjuicio de la facultad residual del Alcalde respecto de las materias de la competencia municipal que no resultasen expresamente asignadas a otro órgano del Municipio.

VI. NUEVA REGULACION DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS MUNICIPALES EN LA LEY DE REGIMEN LOCAL

Para finalizar sólo nos resta aplicar, con un sentido práctico, las consideraciones que anteceden y, para ello, vamos a dar una redacción consecuente a los artículos 116 a 122 de la Ley de Régimen local, realizando los trasplantes necesarios, introduciendo las necesarias modificaciones y razonando muy brevemente las más importantes variaciones, que pueden contrastarse con el texto actual.

1. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE.

Artículo 116. Son atribuciones del Alcalde, como Presidente del Ayuntamiento y de la Comisión Municipal Permanente y Jefe de la Administración municipal:

a) Convocar, presidir, suspender y levantar las sesiones y dirigir las deliberaciones, pudiendo decidir los empates con voto de calidad.

b) Publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento Pleno y de la Comisión Municipal Permanente cuando no medie causa legal para su suspensión.

— Debe de observarse que hemos comenzado ya a diferenciar y mencionar expresamente Ayuntamiento Pleno y Comisión Municipal Permanente para evitar confusiones y ser más precisos.

c) Dirigir e inspeccionar todos los servicios y obras municipales, dictando los bandos y disposiciones convenientes.

— No hay razón para que, como ocurre en el texto vigente, se citen discriminadamente sólo algunos servicios.

— Aquí, queda absorbido el artículo 122 *a)* de la Ley de Régimen local.

d) El nombramiento, la concesión de excedencias y licencias, la incoación de expedientes, la suspensión preventiva, la sanción por faltas leves y graves y la jubilación de todo el personal que preste servicios al Ayuntamiento.

- La actuación de Tribunales y el procedimiento de oposiciones, concursos, concurso-oposición, así como las normas procesales de los expedientes sancionadores y los recursos posibles en un caso y otro, son garantías bastantes.
- La declaración de situaciones, licencias, jubilaciones, etcétera, normalmente son casos de aplicación automática de las normas reglamentarias.

e) Reprimir y castigar las faltas por desobediencia e irrespetuosidad a su autoridad y las infracciones de los Reglamentos, Ordenanzas y Bandos municipales, sancionando con multas en la cuantía fijada en esta Ley, con facultad para decretar el arresto subsidiario en caso necesario.

f) Preparación de los proyectos de los presupuestos; ordenación de pagos e ingresos y rendición de las cuentas tanto en los ordinarios como en los extraordinarios; gestión de los mismos; y rendir la cuenta de administración del patrimonio.

- Es decir, la gestación completa de los presupuestos, pagos e ingresos, incluso por vía ejecutiva, según las Ordenanzas fiscales generales, comprendiendo las contribuciones especiales, por tratarse de aplicación casi matemática de los preceptos de aquéllas.

g) Representar al Ayuntamiento administrativa y judicialmente y a los establecimientos que de él dependan, y, en general, en toda clase de negocios jurídicos, pudiendo conferir mandatos para el ejercicio de dicha representación y delegaciones en los Tenientes de Alcalde a estos efectos.

- No sólo, pues, mandatos a profesionales (Procuradores), sino expresas delegaciones a los Tenientes de Alcalde, precisamente por la amplitud de la representación que se otorga al Alcalde.

h) La contratación de obras, servicios y bienes, por los sistemas y procedimientos legales, que no excedan del 1 por 100 del presupuesto ordinario, ni de un año de duración.

- La expresión «contratación de obras, servicios y bienes» evita los términos actuales incompletos.
- Por otra parte, al remitir a los procedimientos y sistemas legales de subasta, concurso, concurso-subasta

o concierto directo, se aplicarán, en cada caso, las normas de pliegos de condiciones, publicidad, secreto de proposiciones, etc., que son más que suficientes garantías.

i) La concesión de licencias de obras y de todo género de actividades comerciales o industriales, y la inspección y vigilancia de unas y otras.

- Todas las licencias han de sujetarse a las Leyes, Reglamentos y Ordenanzas; si el Alcalde ha de vigilar el cumplimiento de estas disposiciones, no existe inconveniente en reservarle la concesión de licencias conforme las mismas.
- Carece de sentido la situación actual en la que el Alcalde puede conceder la licencia de apertura de una importante industria o fábrica, en tanto que la licencia de obra para una modesta edificación corresponde a la Comisión Municipal Permanente.

j) La declaración de edificios ruinosos y la exigencia o adopción de medidas para evitarlas o corregirlas, conforme a la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956.

k) El ejercicio de acciones administrativas o judiciales, personarse y oponerse en asuntos litigiosos en los que el Ayuntamiento sea demandado y entablar toda clase de recursos en asuntos civiles, criminales, administrativos y contencioso-administrativos, en caso de urgencia, dando cuenta a la Comisión Municipal Permanente en su primera reunión.

- Debe de pensarse en un acto de usurpación, por ejemplo, de un bien de dominio público, uso público, un camino o una calle, que se interrumpe por un particular. Es precisa una acción inmediata para normalizar el uso general.
- Lo mismo puede decirse de una acción por delitos penales, que reclama urgencia para su efectividad.

l) Dictar las disposiciones particulares que exija el mejor cumplimiento de los distintos servicios y ejercer todas las demás atribuciones de gobierno y administración del Municipio, no reservadas expresamente al Ayuntamiento Pleno o a la Comisión Municipal Permanente y las que le deleguen aquél o ésta. A estos

efectos, cuando en esta Ley o en cualquier otra disposición se haga referencia al Ayuntamiento, Municipio o Corporación municipal, sin citar de modo expreso Ayuntamiento Pleno o Comisión Municipal Permanente, la cuestión será objeto de atribución del Alcalde.

— Con esta puntualización se habrán resuelto no pocos conflictos, dudas y confusiones.

II) La delegación de sus propias funciones en los Tenientes de Alcalde por distritos, zonas o servicios o por ambos conceptos a la vez, en los términos que se expresen en tal delegación.

— Parece el lugar adecuado del actual artículo 120.

Artículo 117 (comprendiendo los artículos 118 y 119). Son atribuciones del Alcalde como Delegado del Gobierno en el Municipio:

a) Representar a la Administración del Estado y al Gobierno, salvo cuando tal representación la asuma el Gobernador civil o un Delegado especial suyo, presidiendo los actos públicos a que asista.

b) Hacer que se cumplan las leyes y disposiciones gubernamentales, sancionando su infracción con las multas previstas en las mismas y con facultad de decretar el arresto subsidiario.

— La potestad correctiva no sólo debe de establecerse para el Alcalde como Jefe de la Administración local, sino como Delegado del Gobierno.

c) Mantener el orden y proveer a la seguridad pública e individual, en los términos de la Ley de Orden público de 30 de julio de 1951, pudiendo disponer de la fuerza pública; y autorizar todo género de reuniones o actos públicos y espectáculos públicos dando cuenta al Gobernador previamente a su celebración.

— Estas actividades afectan al orden público y la comunicación al Gobernador civil resulta conveniente por su condición de Jefe del orden público en la Provincia, sin que sea preciso centralizar en esta autoridad la concesión de las autorizaciones.

d) Cuidar de que se presten con exactitud los servicios y se satisfagan las cargas públicas impuestas por el Estado.

e) Especialmente velar por la enseñanza primaria, sanidad y urbanismo, conforme, a las Leyes, respectivamente, de 17 de julio de 1945, 24 de noviembre de 1945 y 12 de mayo de 1956.

— Sin perjuicio de lo dicho en el apartado b), conviene destacar estas actividades generales del Estado, por su importancia y la trascendencia que tienen en la vida municipal.

f) Las cuestiones relativas al reemplazo del Ejército, según la Ley de 8 de agosto de 1940 y su Reglamento de 6 de abril de 1943.

— Esta materia debe de sustraerse al Ayuntamiento Pleno, por referirse a la defensa nacional, que incumbe al Gobierno, y no ser precisos acuerdos corporativos.

g) La policía de abastecimientos, según el artículo 15 de la Ley de 24 de junio de 1941.

h) Presidir las Juntas de los distintos servicios de la Administración central en el término municipal.

i) Adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de gravedad producida por epidemia, trastornos de orden público, guerra, inundación o cualquier otro accidente análogo, las medidas que juzgue necesarias, dando cuenta inmediata al Gobernador civil.

j) Cualesquiera otras atribuciones que le asignen las leyes.

2. ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN MUNICIPAL PERMANENTE.

Los fundamentos y las razones generales expuestos en páginas anteriores y las concretas al referirnos a las atribuciones del Alcalde, son de aplicación, elevándolas de grado, y ello nos releva de una reiteración de argumentos.

Artículo 121. Son atribuciones de la Comisión Municipal Permanente:

a) La contratación de obras, servicios y bienes, por los sistemas legales de subasta, concurso, concurso-subasta o concierto directo, que no excedan de cinco años, dentro de los créditos consignados en los presupuestos ordinarios o extraordinarios, sin

perjuicio de la facultad del Alcalde a que se refiere el apartado *h)* del artículo 116.

b) La incoación de expedientes disciplinarios, la suspensión previa y la sanción de los funcionarios cuya designación corresponde a la Administración central.

c) El desarrollo de la gestión económica conforme a los presupuestos ordinarios y extraordinarios y concertar operaciones de tesorería, conforme al artículo 783 de esta Ley.

d) La aplicación de las Ordenanzas y planes del aprovechamiento de los bienes comunales establecidos por el Ayuntamiento Pleno y las incidencias que con tal motivo surjan.

e) La ejecución de los planes generales y parciales de ordenación urbana aprobados por el Ayuntamiento Pleno y la aprobación de los proyectos de urbanización.

— Es decir, el Pleno establece los planes tanto generales como parciales, y la Comisión Municipal Permanente, además de ejecutar éstos, puede, por sí, aprobar los proyectos de urbanización, que, en último término, son un desarrollo de tales planes.

f) La municipalización de servicios y la constitución de empresas, autorizadas por esta Ley, para la prestación de los servicios municipales.

g) El ejercicio de acciones administrativas o judiciales en orden a la defensa del patrimonio y los intereses del Municipio, la adopción de acuerdos para personarse y oponerse en asuntos litigiosos y para entablar toda clase de recursos en asuntos civiles, criminales, administrativos y contencioso-administrativos.

— Dada la obligatoriedad del ejercicio de acciones por mandato del artículo 370 de la Ley, la actuación de profesionales en el Derecho y las garantías procesales, resulta innecesario reservar esta materia al Ayuntamiento Pleno.

h) Las que le delegue el Ayuntamiento Pleno y las que le asignen otras leyes.

3. ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO PLENO.

El Ayuntamiento Pleno, como asamblea representativa y máximo órgano de gobierno de los intereses municipales, entenderá de aquellas materias que afectan a la planificación general administrativa y económica, ordenamiento jurídico, presupuestos ordinarios y extraordinarios y sus liquidaciones y cuentas, referidas al Municipio.

Artículo 122. Son atribuciones del Ayuntamiento Pleno:

- a) La constitución del mismo.
- b) La creación, modificación o disolución de mancomunidades; la propuesta de variación del régimen orgánico o económico del Municipio; la alteración de su nombre o capitalidad; la adopción o modificación de su escudo o emblema; la iniciativa o informe en los expedientes de fusión, agregación o segregación de Municipios, Entidades locales menores dentro del término municipal y la división del mismo en distritos.
- c) Los planes generales para el aprovechamiento de los bienes comunales.
- d) Los planes generales y parciales de ordenación urbana conforme a la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956.
- e) La contratación de obras, servicios y bienes, por los sistemas legales, que no estén atribuidos al Alcalde o a la Comisión Municipal Permanente en los artículos 116 y 121, respectivamente.
- f) La aprobación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios, suplementos y habilitaciones de créditos en los mismos, y operaciones de crédito.
- g) La aprobación de los inventarios del patrimonio municipal.
- h) La aprobación de Ordenanzas generales y Reglamentos de los Servicios municipales.
- i) Delegar expresa y concretamente algunas de sus atribuciones en la Comisión Municipal Permanente o en el Alcalde, y
- j) Cuantas otras le incumban por precepto legal.