



Reforma de la Administración Municipal

POR

SABINO ALVAREZ GENDIN

CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

(CONTINUACION)

II

ORGANOS GESTORES DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

§ 8 LA DIVISION DE FUNCIONES MUNICIPALES Y LA CONCENTRACION DE LAS ADMINISTRATIVAS EN ORGANOS UNIPERSONALES O DE REDUCIDO PERSONAL

La experiencia me ha mostrado que la gestión municipal no puede ser llevada por un solo órgano, el Ayuntamiento, ni aquél a quien se le encomiende funciones administrativas en sentido es-

(1) V. Díaz Guijarro y Samenete, ob. cit., 1935, págs. 11 y 12.



tricto—aludo a las encaminadas a la prestación inmediata de los servicios municipales, o, que se traduzcan en meros actos administrativos que creen, modifiquen, extingan situaciones jurídico-administrativas—, debe ser colectivo, o de serlo, deberá integrarlo un reducido número de personas, única manera de obviar los escarceos parlamentarios, ridículos y petulantes, que ocasionan discusiones tan baladíes para el conjunto de vecinos, a fin de otorgar una licencia de construcción, disponer la destrucción de una cochiguera o el nombramiento de un bombero.

El interés general, en los tres ejemplos que acabamos de mentar: seguridad y ornato, sanidad y capacidad para desempeñar funciones municipales, quedará, en el respectivo caso, recogido y regulado en las ordenanzas de construcción o en los proyectos de alineación o ensanche, en el reglamento sanitario, en el que intervendrían los asesores técnicos individuales—debe desaparecer todo órgano colectivo en el que sus miembros apenas se enteran de los asuntos por sus múltiples ocupaciones y su falta de remuneración—o en el Estatuto del Cuerpo de bomberos o de personal, para cuya aprobación se requeriría una intervención de los ediles todos, de los representantes en general de los vecinos, del Pleno municipal, órgano deliberante en contraposición a órgano gestor, colectivo como la Comisión permanente, órgano administrativo, que instituía el Estatuto municipal; o individual como el Alcalde, órgano de los Municipios de los Estados totalitarios y de algunos de los de Norte América (el *Manager*, Gerente), que preconizamos nosotros para España.

Para salir al paso de los que puedan prejuzgar, más que juzgar sobre el presunto arbitristismo de las Comisiones permanentes municipales o de los Alcaldes Gerentes, bástame decir que dejando poco margen discrecional a estos órganos, se garantizan los intereses legítimos y los derechos subjetivos de los ciudadanos, mediante el control de legalidad, que se reservaría para los Tribunales contenciosos—lo cual no tiene porque desaparecer en el nuevo orden administrativo—si bien estos requieren una organización

más técnica, a fin de que con más capacidad y rapidez resuelvan las cuestiones de Derecho público a ellos encomendadas, instituyéndose Tribunales de magistrados permanentemente dedicados a enjuiciar los recursos contencioso-administrativos.

El régimen de actuación administrativa de las Corporaciones plenas locales desaparece hasta en aquellos Estados de organización democrática, mediante el desdoblamiento del órgano autoritario, en dos: órgano deliberante y órgano administrador, que no coincide siempre con el órgano de estricta ejecución, unipersonal; encomendando al primero las funciones normativas o legislativas, en cuanto dicta normas de carácter general, al segundo las administrativas, en cuanto se manifiesta la voluntad por actos administrativos, concretos, singulares, individualizados.

Es lógico pensar que así sea, aceptando el principio de la división del trabajo, en momentos de gran absorción municipal en la prosecución de fines, que se sigue en toda empresa de capital envergadura y que pretenda dar un rendimiento eficaz a su misión; más que por el de la separación de funciones, o de poderes, como tradicionalmente se decía, ya que no se trata de evitar poderes exorbitantes de un órgano municipal, dado que se obtiene con el control administrativo del Poder central, o mediante los órganos judiciales del Poder central o de los Poderes los Países en los Estados federales.

En la propia Francia, durante el régimen democrático, el departamento del Sena y la ciudad de París estaban sometidos a un régimen especial, cuyos caracteres eran los siguientes: 1.º la unión absoluta de la administración departamental y la municipal, en cuanto a sus órganos activos y deliberantes; 2.º la mayor ingerencia del Estado concentrando en una persona física (el Prefecto del Sena) las funciones de policía; y 3.º la existencia de una legislación particular y distinta que establece estos principios (1).

(1) V. Royo Villanova. «Elementos de Derecho administrativo». 1936, pág. 209.

También los prefectos de Bocas de Ródano, en Marsella, y el del Ródano, en Lyon, ejercían las atribuciones de Policía. Los gastos de Policía se consignaban en el Presupuesto del Estado, aunque la ciudad respectiva reembolsaba una parte.

§ 9 EL ÓRGANO GESTOR ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO EN LOS PROYECTOS DE LEY

Los legisladores posteriores al 1877 comprendiendo reiteradas veces que la dirección y la gestión de los asuntos administrativos municipales no podían estar en manos de una Asamblea tan numerosa como los Ayuntamientos regidos por la ley municipal tantos años, procedieron a separar la gestión puramente administrativa de la función normativa y de control—al par que quebraban la homogeneidad en la organización al pretender restaurar el Concejo abierto para los pequeños núcleos de población—instituyendo un Consejo poco numeroso, para realizar la gestión administrativa, elegido por los Ayuntamientos a quienes se reservaba el carácter de Asamblea deliberadamente.

El Consejo se reuniría dos o tres veces al año, en períodos semestrales o trimestrales, para trazar las líneas generales de la política municipal, dictar las normas generales de los servicios municipales y de los estatutos de los funcionarios, dirigir la actividad financiera y controlar dicho órgano administrativo o el ejecutivo radicante en el Alcalde.

Tal órgano administrativo recibió en los distintos proyectos de la ley diversos nombres: Comisión ejecutiva en el Romero Robledo de 1884, y en el de Silvela de Sánchez Toca, 1891; Comisión municipal, en el de Maura de 1903,—integrado por el Alcalde y Teniente Alcalde, con el singular encargo de que cada uno de estos rigiese un departamento de la administración municipal—y en el de Romanones de 1906 (1), que admitía el carácter retribuido de

(1) Para los Municipios mayores de 10.000 y menos de 100.000 se instituirían estos cuatro departamentos, al frente de cada uno se pondría un Teniente de Alcalde: Hacienda, Obras, Sanidad y Beneficencia y Policía.

las Tenencias en poblaciones de más de 60.000 habitantes; y Junta municipal permanente en el de Maura-Cierva de 1907 y en el de Canalejas-Barroso de 1912 formado también de Alcaldes y Tenientes Alcaldes.

Por estos dos últimos proyectos, las atribuciones entre el Ayuntamiento pleno y la Junta municipal permanente se dividían según un criterio análogo al que imperaba en el Estatuto municipal, para el Pleno y Comisión permanente.

Si bien se reducía la representación popular en los aludidos proyectos, ya que se admitía la representación corporativa, lo que no dejaba de ser un régimen de democracia orgánica, se introducía el *referendum*—que recogió el Estatuto y con variantes de matices el anteproyecto de la comisión designada para su redacción el 4 de enero de 1934—con carácter obligatorio para acuerdos que efectuasen a la disminución del patrimonio municipal, (proyecto de 1907), alteración de términos municipales, municipalización de servicios (ídem de 1912), y con carácter facultativo para otros acuerdos referentes a otros asuntos de excepcional importancia (1).

(1) Consúltese en Posada, «Evolución legislativa del régimen local de España», y un amplio extracto, sistemáticamente trazado, los proyectos a que hago referencia en el texto, y con menos amplitud en Jordana de Pozas. «Derecho Administrativo», tema VI. Para detalles véase «Apuntes para el estudio del proyecto de ley sobre régimen de administración local», editado por el Congreso de los Diputados con ocasión de discutirse el presentado por Maura a las Cortes en 1907.

Las principales normas del proyecto de régimen local de 1907 sobre los órganos de administración y gestión de los Municipios son las que transcribimos parcialmente: «Art. 30. Para el gobierno de administración de los pueblos, habrá en cada Municipio un Ayuntamiento con su Alcalde Presidente del mismo. Artículo 31. El Alcalde y los Tenientes forman la Junta Municipal permanente, que preside el Alcalde. La Junta representa al Ayuntamiento en todo lo que no se reserva a la corporación plena. El Alcalde y los Tenientes, con los demás regidores, constituyen el Ayuntamiento pleno. Art. 68. Los Ayuntamientos elegirán además del Alcalde que según la población corresponda... Art. 70. Los Tenientes de alcalde, además de formar parte de la Junta municipal permanente, reemplazan al Alcalde, por su orden de precedencia, en vacantes, ausencias y demás casos de impedimento...» (Posada «Evolución...» págs. 436, 441).

El régimen de carta para el Gobierno y gestión de los pueblos estaba previsto en los proyectos que veníamos comentando, proclamando con ello muy alto el espíritu autonómico que inspiraba su obra. (1).

§ 10 LA COMISION PERMANENTE ORGANO GESTOR DEL MUNICIPIO SEGUN EL ESTATUTO MUNICIPAL

Los redactores del Estatuto municipal manifiestan su desdén por el órgano gestor numeroso y único que para la administración de los Municipios establecía, reiterando preceptos de las anteriores, la ley de 2 de octubre de 1877, o sea para el Ayuntamiento, y con estas palabras, no exentas de razón:

«Comparte el Gobierno el perjuicio que en proyectos anteriores se exteriorizó contra los excesos parlamentaristas de algunos Ayuntamientos y por ello separa el Pleno de la comisión municipal permanente.»

(1) Art. 95 del proyecto de Maura. «Los Ayuntamientos podrán proponer al Gobierno variantes en su constitución respectiva y las disposiciones especiales que consideren más adecuados a las circunstancias de la localidad para su gobierno y administración. El acuerdo del Ayuntamiento ha de hacerse público por edicto durante los quince días siguientes al de su adopción, a fin de que los vecinos y electores del Municipio puedan formular en igual plazo las reclamaciones y observaciones que estimen oportunas, sobre las cuales la Junta municipal permanente emitirá dictamen, que quedará, durante diez días, en Secretaría a disposición de los concejales. Transcurrido este último plazo, el Ayuntamiento se reunirá en sesión extraordinaria convocada al solo efecto de resolver sobre aquel dictamen y acordar, en definitiva, la propuesta que con remisión del expediente, haya de hacerse al Gobierno. El Consejo de Ministros podrá, oyendo al Consejo de Estado en pleno, aprobar la propuesta, siempre que afecte exclusivamente a la constitución o al modo de funcionar la Corporación municipal; desestimarla, razonando su acuerdo, o someterla, cuando el informe de aquel acuerdo consultivo no sea favorable, a la aprobación de las Cortes por medio del oportuno proyecto de Ley. Para autorizar las modificaciones que implicaren reforma de los preceptos legales sobre régimen de Hacienda municipal o definición de la competencia de los Ayuntamientos, será siempre necesaria una ley...»

Decimos no exentas de razón, porque, ¿cuántas veces no hemos oído discutir sutilmente en estos últimos años a Ayuntamientos por cuestiones, que en reducidas cuentas se ventilaban con el fin de arrancar la dimisión de un Alcalde, mediante la presentación de votos de censuras, que al repetirse, con el sustituto del dimisionario, daban la sensación de que jugaban a los despropósitos?

Con estas discusiones bizantinas se daba al traste con una política seria y continuada de la Administración de una ciudad. La movilidad reiterada de los Alcaldes en los períodos del mandato de los concejales ocasionaba por lo menos una debilitación, una dislocación en la mecánica municipal, y, por tanto, una paralización de su dinamismo.

El Estatuto (art. 39) instituía, como pretendieron los anteriores proyectos, la Comisión permanente integrada por el Alcalde y los Tenientes de Alcalde, que, como decía el preámbulo, ordenaba la vida municipal. Dichos funcionarios se elegían cada tres años por el Pleno municipal, integrado por la totalidad de concejales corporativos y electivos, de entre sus miembros, pudiendo recaer el nombre de Alcalde por votos de 2/3 de los concejales que formaban la corporación, si se tratara de un vecino no miembro de la misma (arts. 94, 97 y 120 del estatuto municipal) (1).

La competencia de la Comisión permanente comprendía todo lo no atribuído al Pleno.

Este obraba como un órgano legislativo y de control o inspec-

(1) Las Juntas vecinales de las entidades locales menores que excedían de 1.000, designaban también una comisión permanente, que funcionaba como su homónima municipal (art. 169 del Estatuto municipal). Las entidades locales menores, gobernadas en concejo abierto, nombraban para su representación y dirección una Junta compuesta de un Presidente y dos vocales adjuntos, denominada vecinal, cuando se tratase de anexo, poblado caserío, y parroquial, si de parroquias (art. 106 Estatuto municipal).



ción (1), considerado entre las funciones formales legislativas, las de carácter financiero (presupuestos, cuentas, empréstitos, etc.)

(1) Art. 153. Correspondiente a la exclusiva competencia del Ayuntamiento Pleno:

1.º Todo lo relativo a la elección y constitución de las Corporaciones municipales y aptitud legal de los concejales.

2.º El nombramiento y separación de las autoridades y funcionarios municipales no atribuidos al Alcalde o a la Comisión municipal permanente.

3.º La adquisición y enajenación de bienes y derechos del municipio o de los establecimientos que de él dependan.

4.º El ejercicio de acciones judiciales y administrativas, salvo lo dispuesto en el art. 156.

5.º El ingreso y separación de mancomunidades y la aprobación de estatutos y pactos de mancomunidad.

6.º La formación y aprobación de presupuestos, creación y ordenación de recursos, examen y aprobación de cuentas y reducción de responsabilidades.

7.º La discusión y aprobación de Ordenanzas municipales, reglamentos y propuestas de modificación de la constitución y régimen del Municipio.

8.º La determinación, distribución y aprovechamiento de los bienes comunales, correspondientes a la Comisión municipal permanente el cumplimiento y aprobación de las reglas que establezca el Ayuntamiento pleno.

9.º La celebración de contratos y otorgamiento de concesiones de obras y servicios municipales, y acuerdos relativos a su ejecución cuando la duración exceda de un año o exijan recursos que carezcan de crédito correspondiente en el presupuesto anual en ejercicio.

10.º La creación, organización y supresión de instituciones o establecimientos municipales, y aprobación de planes generales de obras del Municipio, proyectos de ensanche de población, reformas de su tratado interior, construcción de nuevas vías públicas y saneamiento y urbanización general.

11.º La fiscalización de los acuerdos y actos de la Comisión municipal permanente y de las autoridades y funcionarios municipales dejando a salvo los estados de derecho con relación al tercero.

12.º La facultad de imponer, para el fomento de las obras públicas municipales, la prestación personal de los habitantes del Municipio.

13.º La municipalización de servicios.

14.º La aprobación de los reglamentos orgánicos de los servicios municipales.

§ 11 EL ORGANISMO GESTOR DE MUNICIPIO SEGUN LA LEY MUNICIPAL CATALANA (1)

Prevalció el órgano gestor administrativo, en la ley dada por el Parlamento catalán, de 14 de agosto de 1833—contrariando el criterio del primer Congreso de la federación de Municipios catalanes—para los concejos de población mayor de 10.000 habitantes y para los de menor número y más de 5.000, si así lo acordase el Ayuntamiento (1), mediante voto favorable de dos terceras partes de los concejales, y previa información pública por un plazo menor de 30 días. El órgano gestor se denominaba Comisión de Gobierno y se elegían, de entre los concejales, en el acto de la constitución del Ayuntamiento (arts. 14 y 15) (2).

La Comisión de Gobierno (3) estaba formada, además del Alcalde-Presidente, por cuatro Consejeros Regidores en los Municipi-

(1) V. Mandoli i Giró «Assaig sobre organització local».

(2) En la ponencia de la Federación de Municipios catalanes, presentado al primer Congreso celebrado en Barcelona en el mes de febrero de 1933, titulada «Proyecto de Bases pre a una nova llei municipal» (V pág. 7) se proponía la institución del Consejo de Gobierno integrado de Alcalde y Teniente Alcalde para municipios superiores de 3.000 habitantes. La ponencia citada y las conclusiones del Congreso tendían a introducir el proceso de organización por carta para instituir el Gobierno por Comisión y por gerencia, similares sistemas a los que señalamos al hablar del Gobierno municipal de los Estados Unidos.

(Véase Proyecto, loc. cit., en el Folleto publicado por la «Federación Municipis catalans» con las conclusiones del mencionado Congreso, págs. 11 y 12).

En el anteproyecto redactado por la Comisión jurídica asesora y en el proyecto de Gobierno de la Generalidad se establecía la división bipartita de Pleno y Comisión de Gobierno para todos los Municipios de más de 60 vecinos.

Cfr. San Saiz. «La nueva ley municipal Catalana», en «El Municipio español», septiembre 1933, pág. 8.

(3) Art. 17 En el acto de la constitución de las Corporaciones municipales de población superior a 10.000 habitantes y las de población inferior que estén en el caso del art. 14, los Consejeros elegirán primero el Alcalde, que será presidente del Ayuntamiento y de la Comisión de Gobierno, y después los Consejeros

pios de más de 5.000 habitantes y por ocho Consejeros Regidores en la ciudad de Barcelona (1).

La Comisión de Gobierno no actuaba simplemente como órgano colectivo, sino que distribuía, extendiéndolas a la totalidad del territorio del Municipio, las funciones y servicios de la competencia municipal en forma que cada regidor se encargase de uno de los grupos, en que se dividía la administración del Ayuntamiento. El Alcalde podía regir uno de éstos o limitarse a tener la Presidencia de Comisión de Gobierno, además de las funciones que por razón de su cargo le correspondiesen.

Sin embargo podían destinarse por el Ayuntamiento delegados especiales en las poblaciones de más de 10.000 habitantes, ejercidos por Concejales que no formasen parte de la Comisión de Go-

Regidores. La jerarquía de los Consejeros Regidores la determinará el orden de votación; el primer Consejero Regidor sustituirá al Alcalde y sucesivamente a cada Consejero Regidor será sustituido según la ordenanza establecida. Estas votaciones serán hechas mediante votaciones secretas y en la forma prevista en el art. 28 de esta Ley.

El Ayuntamiento de Barcelona podrá elegir Presidente de asamblea del Ayuntamiento en Pleno; este cargo será sin retribución y elegido en la misma forma que el Alcalde.

Art. 18. Las vacantes de Consejeros Regidores las cubrirán interinamente la Comisión de Gobierno, hasta la primer sesión que celebre la Corporación municipal en pleno, que las cubrirá en la forma establecida en el art. 17.

Art. 19. El Alcalde y los Consejeros Regidores no podrán ausentarse del término municipal por más de ocho días sin licencia de la Comisión de Gobierno.

No podrán gozar de licencia simultáneamente más de la mitad de los miembros que compongan la Comisión de Gobierno.

(1) Los catalanes al darse su ley municipal no se aferraron a las instituciones tradicionales. Tradicional institución era el Consejo de Ciento barcelonés como órgano gestor de la ciudad, formado por numerosos miembros, no restaurándose ni el nombre ni las características de esta institución gestora. Vid. Lloret. «Dret organig municipal», 1914, pág. 101.

bierno. (1) Habría que sobreentender que sería para regir establecimientos públicos o servicios muy especiales, concretos y técnicos, como balnearios, tranvías, o líneas de transporte—supuesto estuvieran municipalizados—mataderos o mercados, pues de lo contrario se quebraría la trabazón que debe existir en una eficaz estructura si a la par que los miembros de la Comisión de Gobierno, existieran delegados para diversos asuntos, que no requirieran patrimonios especialmente afectos, aunque fuera de una misma rama: abastos, circulación, sanidad, etc.

§ 11 EL ORGANO GESTOR DEL MUNICIPIO EN EL ANTEPROYECTO DE LA LEY MUNICIPAL ESPAÑOLA (2)

Las bases del anteproyecto de ley municipal, redactado por la Comisión designada por orden de la presidencia de Ministros de 31 de enero de 1934, mantenía para los municipios de 1.^a y 2.^a categoría el órgano colectivo gestor que instituyera el Estatuto municipal, que desapareció al poner en vigor la ley municipal de 2 de octubre de 1877, en 1931, con la misma denominación que en dicho Cuerpo legal: Comisión permanente.

Esta Comisión según la base X, apartados 43 y 44 se constituiría, previa elección que hiciere el Ayuntamiento pleno, de entre los concejales propietarios—pues admite los suplentes—, con el Alcalde-Presidente y tantos Tenientes de Alcalde como distritos hubiese sin que éstos pudieran exceder de diez, y si hubiera un solo distrito, se elegirían dos Tenientes de Alcalde.

(1) Art. 21. Los Consejeros Regidores, al frente de los respectivos parlamentos tomarán las medidas que estimen necesarias para el buen desarrollo de las funciones a cumplir.

Las resoluciones de los Regidores referentes a los servicios que rijan, habrán de ser sometidas a la Comisión de Gobierno, excepto las reglamentarias.

Art. 22. La división de funciones municipales, se entenderá hecha por la totalidad del territorio del Municipio.

(2) Vid. Machado «Rápido comentario al anteproyecto de ley municipal.» «El Municipio español» junio-julio, 1934, págs. 6 y 7.

En los Ayuntamientos de tercera categoría (1)—cuyo gobierno general será por concejo abierto—(2) ejercerían el Gobierno municipal el Alcalde y los dos tenientes de Alcalde elegidos por sorteo. Además de la competencia atribuída a la Comisión permanente como órgano colectivo, el Alcalde y los Tenientes de Alcalde tendrían funciones propias municipales,—muy semejantes a los miembros del antiguo *Magistrat* germánico—, el primero las presidencias de los órganos rectores municipales y las ejecutivas, que no competieran a los Tenientes Alcaldes, como Jefe de Administración Municipal (ap. 45), y los segundos la dirección de servicios, sin perjuicio de las facultades de inspección que se reservarían al Alcalde (ap. 54), así como el sustituirle en esta magistratura, según el orden de votación, en las vacantes accidentales ap. 55) (3).

(1) Los Ayuntamientos se clasifican, a todos los efectos de esta ley, en las siguientes categorías: 1.^a capitales de provincia y pueblos de población superior de 8.000 habitantes; 2.^a Ayuntamientos de 501 a 8.000 habitantes; y 3.^a de 500 o menos habitantes.

El Ayuntamiento de Madrid, será considerado de categoría propia, y su régimen de gobierno podrá ser objeto de una ley especial. Los Ayuntamientos se compondrán de Alcalde, Tenientes Alcaldes y concejales en el número que corresponda a su población.

(2) En el municipio hasta 500 habitantes serán concejales todos los vecinos del Concejo abierto. En estos concejos abiertos existirá un Alcalde y dos Tenientes de Alcalde que serán elegidos por los vecinos de uno y otro sexo que sepan leer y escribir y cuyo mandato durará tres años. Caso de vacante de cualquiera de ellos, y precisamente para su respectivo cargo, se procederá por el mismo sistema a cubrirla en plazo máximo de treinta días, sin que se pueda repetir la designación de estos cargos mientras no se agoten las listas de los soleables.

En los municipios de más de 500 habitantes los concejales serán elegidos por sufragio universal, igual directo y secreto. En toda renovación se elegirá, un número de concejales igual que de titulares, en la forma que determina la ley electoral y con las funciones que después se les atribuyan.

(3) «Al constituirse la Comisión permanente acordará ésta la distribución de los servicios y funciones de la competencia municipal, en forma que cada Teniente de Alcalde se encargue de uno de los grupos en que se divida la Administración del Ayuntamiento. El Alcalde podrá regir uno de estos grupos teniendo

El número de concejales será de cinco a treinta, con arreglo a la siguiente escala: de 501 a 1.000 habitantes, seis; de 1.001 a 5.000, nueve; de 5.001 a 10.000, doce; de 10.001 a 20.000, quince; de 20.001 a 50.000, diez y ocho; de 50.001 a 100.000, veintiuno; de 100.001 a 500.000, veinticuatro; y de 500.001 en adelante, treinta.

Se estudiaba en la base XIII la facultad de darse una organización distinta, mediante la carta municipal que habría de someterse a la aprobación del Parlamento; sin embargo se limitaba la implantación por Comisión o por gerente a los Municipios mayores de 50.000 habitantes o cuyo presupuesto excediera de 2.000.000 de pesetas, previo *referendum*, y con aprobación del poder legislativo; señalándose el contraste con lo sucedido en Estados Unidos, que dichos sistemas se implantaron en poblaciones pequeñas, lo que tiene una explicación, pues en las grandes ciudades no es fácil admitir las gestiones de los múltiples servicios municipalizados en manos de un número reducido de personas (Comisión), o de una sola (Gerencia), como no sea a través de delegaciones.

Es el inconveniente de transcribir precedentes (el Estatuto municipal) sin pararse a meditar sobre sus inconvenientes o ventajas, o sobre las anomalías que se produzcan en la sistemática orgánica establecida en las bases del anteproyecto, que admitiendo un órgano gestor reducidísimo en los pequeños Municipios solo tres miembros del Concejo abierto, lo extendían a diez en los grandes, declarando incapaz a los de mediana y pequeña población para administrarse por una comisión poco numerosa o una gerencia, después de aceptar como norma general la administración por Comisión de escaso número de miembros, si bien controlado por

además la Presidencia de la Comisión permanente, además de las funciones que por razón de su cargo le corresponden. Podrá también el Alcalde delegar funciones específicas entre concejales que no formen parte de la Comisión permanente. Los Tenientes de Alcalde, al frente de sus respectivos departamentos, tomarán as medidas que estimen necesarias, para el buen desarrollo de las funciones al cumplir, sometiendo a la Comisión permanente las que no sean reglamentarias.*

gran número de concejales, por el Ayuntamiento. No era de temer una inclinación a la dictadura, en los Municipios de reducida población porque lo mismo podía suceder en las grandes ciudades, y si en éstas se contrapesaría con las instituciones democráticas:— iniciativa, *referendum*, revocación, protesta—, las mismas instituciones se podrían implantar insuperablemente en los pequeños Municipios, sin los riesgos de la movilización del cuerpo electoral que solía acaecer en los Centros de población numerosa y abigarrada.

Partidarios nosotros de que la actuación administrativa municipal recaiga en Comisiones poco numerosas o en órganos personales, si son muchos los servicios públicos implantados por los Municipios, se atiende su gestión mediante la división rectoral de los mismos en los órganos personales, siempre que las normas generales se reserven a las Asambleas municipales, denominadas Ayuntamientos, que no necesitan sean tan numerosos que se conviertan en tribunas parlamentarias.

§ 12 EL ORGANISMO GESTOR DEL MUNICIPIO, SEGUN EL VII CONGRESO MUNICIPALISTA

En el séptimo Congreso nacional municipalista, celebrado en agosto de 1935 en Gijón se manifestó la voluntad de los congresistas en tres pareceres o soluciones en punto a la organización municipal: a) Régimen de Corporación plena. b) Régimen de Corporación ejecutiva en la que formen parte por votación cada dos años los concejales, y c) Régimen Pleno y Comisión ejecutiva.

A. El régimen de la Corporación plena era la tolva por la que se volcaban las pasiones políticas, y en el que se destacaban los más pretenciosos ediles, que solían ser los más ineptos. Les movía a acudir a la tribuna pública la gran dosis de audacia de que estaban poseídos y el afán de lucirse ante los electores amigos que les iban a escuchar, aunque les importase un comino los asuntos que

se debatían como yo he podido comprobar en mi actuación de Secretario de Ayuntamiento respecto de algunos concejales que hablaban para la galería, dándose el caso de abrir una discusión virulenta para impedir la instalación de una industria que molestaba a un correligionario de una minoría política, y que se pretendía establecer dentro de la reglamentación vigente, y en cambio se pasaba por alto, solicitudes y licencias, de construcción cuyos proyectos quebrantaban las más elementales normas de higiene o las ordenanzas municipales, pues aunque los técnicos honradamente advirtieran los defectos a los Ayuntamientos por no hacerse un estudio detenido de los expedientes en las comisiones informativas, a las que a lo mejor iban escaso número de sus miembros, interesados en tolerar los defectos reglamentarios, se hacía caso omiso de las observaciones que los funcionarios en el ejercicio de sus facultades hubieran hecho (1).

B. Régimen de Corporación ejecutiva en la que formarían parte por rotación cada dos años los concejales. ¡Qué pocos inconvenientes se obviarían con este sistema! Si se reducían algunos, como la charlatanería, se acrecentarían otros. No desaparecía el de que los ineptos administrasen las villas y ciudades que forzosamente entrarían en la rotación para la gestión municipal, lo que no sucedería en la elección de miembros para las Comisiones administrativas o gestoras.

Pero surgía otro inconveniente, y muy grave para la buena marcha de los asuntos municipales, que se traducía con la inesta-

(1) García Cortés, en «El Gobierno municipal», p. 71 señala los inconvenientes administrativos que ocasiona la absorción de funciones por un órgano numeroso como los Ayuntamientos en el siguiente párrafo: El que el Ayuntamiento Pleno actúa a la par como poder legislativo y ejecutivo perturba la vida municipal, provocando multitud de incidencias e imprimiéndola una lentitud de ritmo que esteriliza las mejores iniciativas y da lugar a que se produzcan casos como el de Madrid, donde por consecuencia de esta lentitud la mayoría de las licencias de construcción se dictaminan cuando las casas están edificadas y... albuiladas.

bilidad de la administración, pues cuando la Comisión tenía iniciado un proyecto o planeaba una obra, o elaborado un reglamento, surgía con la sustitución de los edilés de la Comisión gestora, la suspensión de las iniciativas y proyectos, o anulación o derogación de lo planeado o regulado—si para ellos estaban facultados los sustitutos—por incomprensión, si se trataba de ineptos, o por espíritu de contradicción que con frecuencia se dejaba traslucir en concejales de diverso matiz político, o si existían entre los antecesores y sucesores contrariedades y contrastes nacidos unas veces del cargo y otras de las relaciones particulares.

Pues bien, las mutaciones de Comisión gestora llevaría consigo, lógicamente pensando, mutaciones de proyectos, aumentando el trabajo de los proyectistas, y la reiteración de trámites, con lo que se atascaba la tramitación burocrática o se aumentaban los funcionarios, en ambos casos con daño para el interés público.

Se pretendía afianzar los razonamientos propugnadores de la Comisión llamada ejecutiva por rotación, con el de que los concejales todos intervinieran de alguna manera en el funcionamiento municipal. Pues bien; a esta objeción se respondía diciendo que lo podrían hacer en las comisiones informativas, a las que se pudiera otorgar no sólo funciones asesoras del Pleno, como hace el Estatuto municipal, sino también de las Comisiones gestoras. Claro es, que en semejante actuación no podrían demorar el informe, simulando un detenido estudio. Pasado un plazo muy corto 8 ó 10 días a lo más, se debería tener por evacuado favorablemente, para no entorpecer o echar por tierra la eficiencia de la obra de la Comisión gestora.

C. La Asamblea de Gijón optó por el régimen de pleno y Comisión ejecutiva cuando los Ayuntamientos así lo acordasen (1),

(1) Dice así el texto de las conclusiones del Congreso que nos interesa (figura en las bases 7.^a y 8.^a) «constituídos definitivamente los Ayuntamientos procederán a determinar libremente, en su primera sesión el régimen de gobierno municipal que traten de imponer, que será de dos clases.

§ 14 LA COMISION PERMANENTE SEGUN LA LEY MUNICIPAL DE 1935

Es evidente que la doctrina jurídica ejerce su influjo en la redacción de leyes, y que los principios formulados por la teoría tienden a corregir las leyes actuales, tomando como elemento regulador y de revisión la propia experiencia. Es lo que ha sucedi-

-
- a) Régimen de Corporación plena.
 - b) Régimen de Pleno y Comisión ejecutiva.

En las Corporaciones en que su régimen sea de Ayuntamiento pleno elegirá Alcalde y los Tenientes de Alcalde, en su primera sesión en caso de que aquel no hubiera sido elegido por el pueblo y se figura el número de Comisiones permanentes o grupos de servicios en que debe dividirse la Corporación.

En su segunda sesión de constitución procederá el Ayuntamiento a la distribución de servicios municipales imputándolos al respectivo grupo o comisiones procediéndose a la designación de Tenientes de Alcalde o concejales que en su caso deban presidirlas pudiendo así mismo establecer las delegaciones de los servicios que crean convenientes.

En los Ayuntamientos que se gobiernen por el régimen b) además de la elección de Alcalde y Teniente de Alcalde que integran la Comisión ejecutiva se procederá, en la primera sesión al elegir al Presidente de la Asamblea para las deliberaciones del Pleno.

Los Ayuntamientos que funcionaren en Régimen de Corporación Plena celebrarán sesiones ordinarias a instancia o por iniciativa de la alcaldía o dos tercios del total de los Concejales. Los que funcionan en régimen de Pleno y Comisión ejecutiva, celebrarán sesiones ordinarias por lo menos una vez al mes, sin perjuicio de las extraordinarias convocadas con los requisitos antes señalados.

Base octava. En los Ayuntamientos que para su gobierno se establezca el régimen b) señalado en la base anterior funcionará una Comisión ejecutiva que representará a la Corporación en los intervalos de sus sesiones para el cumplimiento y ejecución de sus acuerdos y ejercicios de las demás acciones que determina la ley.

Constituyen la Comisión ejecutiva el Alcalde y los Tenientes de Alcalde elegidos por el Ayuntamiento.

La Comisión ejecutiva en la primera sesión de constitución fija los días y horas para la celebración de sus sesiones que en ningún caso podrá ser menos de una semanal además de las extraordinarias que se celebrarán por iniciativa de su Presidente o por petición de la mayoría de los miembros que componen aquella. Será de aplicación a las sesiones de la Comisión ejecutiva lo dispuesto para las del Pleno.»



do con la vigente ley de Bases para la Municipal, de 29 de junio de 1935, texto definitivo de 31 de octubre siguiente (Gacetas de 1 y 3 de noviembre), restaurando las Comisiones permanentes que tanta eficacia y prez dieron a los Municipios españoles en la época de la Dictadura por la implantación del llamado por antonomasia Estatuto Municipal (1).

1.—ORGANIZACION DE LA COMISION PERMANENTE.— Así, pues, la ley de Bases para los Municipios, de 29 de junio de 1935 (Base VII), preceptúa el establecimiento de un órgano gestor con el mismo nombre usado en el Estatuto, o sea Comisión permanente, en los Ayuntamientos de poblaciones superiores a 20.001 habitantes.

La frase no es muy correcta. Debiera de comenzar: «En Municipios—en vez de Ayuntamientos—de más de 20.000 habitantes tendrán una Comisión permanente, etc.» (2)

Ayuntamiento es un órgano del Municipio, es la Corporación plena que se decía en el Estatuto municipal (Art. 39), órgano de dirección gubernativa y administrativa de los intereses morales y materiales del Municipio, compuesto de Alcalde, Tenientes de Alcalde y Concejales (Base V). Los Tenientes de Alcalde no tienen funciones especiales en el servicio de la Corporación plena.

Entendido literalmente la expresión: «en los Ayuntamientos de poblaciones superiores a 20.001 habitantes», equivale a esta otra «en los Ayuntamientos de 20.002 habitantes en adelante». Es de-

(1) «Bibliografía sobre la nueva Ley Municipal: Amaya, Martí y Vega de la Iglesia, *Ley Municipal de la república española*; Llano y Lamonedá, «la nueva Ley Municipal orgánica»; Fernando Albi, «la Ley Municipal comentada»; Posada, «El régimen municipal de la ciudad moderna», 1936, páginas 436 y siguientes; Abejón, «la Ley Municipal de 31 de octubre de 1931». Lo interesante en este libro son las notas que figuran al articulado de la Ley Municipal que transcribe. En las aludidas notas se incorporan datos históricos, precedentes y glosas a la Ley.

(2) Algún comentarista no apercibiéndose de la letra «superior a 20.000 habitantes». Así Amaya, Martí y Vega de la Iglesia cit. pág. 309.

cir, en los pueblos que alcancen ésta o superior cifra deberán organizarse municipalmente con Comisión permanente.

Lo probable es que en espíritu se quiera decir: «los Ayuntamientos de más de 20.000...», o sea de 20.001 en adelante.

La cuestión pudiera tener su importancia si se presentase un caso concreto de un Ayuntamiento que alcanzase los 20.001 habitantes y no más. Si la Corporación tuviera interés en que hubiese Comisión permanente, nada de particular ocurriría en la dilucidación. Fácil les sería a los ediles dar un soplo de vida en el papel a un habitante más. Otra cosa ocurriría si en un Ayuntamiento hay oposiciones, encuentros, sobre su nueva arquitectura.

La interpretación exacta es dada por la ley refundida, aunque no es aun del todo feliz la redacción de su artículo 55, que dice: «Los Ayuntamientos de Municipios cuya población sea superior a 20.000 habitantes tendrán una Comisión permanente...». (1). No podía redactarse de otro modo el texto definitivo, si se adecua a la costumbre, considerando que el conjunto de habitantes para la nueva forma orgánica ha de ser incluyendo la primera unidad, a partir de 20.000, como siempre sucede cuando se quiere tomar una cifra de partida para fijar una distinta organización, un distinto régimen, una variante de función o cosa por el estilo, y aduce en favor de este argumento el párrafo quinto de la Base VII, que dice, aludiendo a Municipios, con la organización corporativa bipartita, Pleno y Comisión permanente:

«Los Ayuntamientos de poblaciones superiores a 20.000 habitantes celebrarán un período de sesiones ordinarias, al menos en cada uno de los trimestres del año, para tratar de cuantos asuntos interesen al Municipio, y señaladamente de la aprobación de presupuestos y examen de cuentas. Los Ayuntamientos de poblaciones inferiores a 20.001 habitantes se reunirán en sesión ordinaria dos veces, al menos, en cada mes».

(1) En igual sentido la O. de 30 de septiembre de 1936, al organizar la vida municipal del Movimiento patriótico.

De no haber redactado definitivamente el texto como queda enunciado ocasionaría enojosos conflictos ante la dualidad de interpretación.

La Comisión permanente habría de constituirla el Alcalde y los Tenientes de Alcalde (artículo 55 de la ley definitiva), sin que dicho número pueda exceder de diez ni ser inferior a dos (art. 40).

No se apartó el Parlamento en su voto legislativo de este pronunciamiento particular. Señala como número de Concejales máximo el de 41 y eso en poblaciones de 750.000 habitantes en adelante (Base V, párrafo quinto). El máximo de Vocales de la Comisión permanente sólo aumenta en dos hasta el tope que señalamos en el párrafo anterior, sobre el 20 por 100 determinado en el 40 (artículos 39 y 40 del texto refundido).

2.—ATRIBUCIONES DE LA COMISION PERMANENTE.—

En dos Bases figuran las atribuciones de la Comisión permanente, en la VII y en la XV. Se debían articular en un mismo texto o en varios, sin solución de continuidad, para evitar repeticiones y a veces contradicciones; pero no se hace tal acoplamiento, así es que el contenido de las Bases que glosamos figuran incorporadas a la ley de 31 de octubre en arts. no consecutivos, los 55, 87 y 106, por lo tanto trazada en una arquitectura semejante a la de Bases.

Por la VII compete a la Comisión permanente representar a la Corporación plena en los intervalos de sus sesiones, para el cumplimiento y ejecución de sus acuerdos, preparación de expedientes que el Ayuntamiento haya de resolver, y ejercicio de las demás funciones que se determinan en la ley.

leyendo la Base X (artículo 82, atribución segunda de la ley) vemos también que al Alcalde le incumbe ejecutar los acuerdos de la Comisión permanente (1) y del Ayuntamiento, y la XV al

(1) Serán atribuciones del Alcalde, como jefe de la Administración municipal y Presidente del Ayuntamiento y Comisión permanente, las que siguen: la iniciativa y dirección de los asuntos municipales y la ejecución de los acuerdos de la Comisión permanente y del Ayuntamiento.

Ayuntamiento pleno también se le atribuyen funciones de ejecución (2).

Obedece esta confusión a que no se tiene un criterio preciso sobre el concepto jurídico de ejecución.

Ejecución puede tener un triple concepto:

1.º El de desarrollo de una norma general, que sienta principios; norma que desmenuce otra más genérica, que reduzca las facultades discrecionales de la Administración. Se utiliza este concepto para los reglamentos dictados por el Poder ejecutivo o por Corporaciones públicas en aplicación de una ley, llamados por antonomasia reglamentos ejecutivos.

2.º En sentido más restrictivo significa «ejecución»: ampliación de la ley o del reglamento al caso concreto; propiamente hablando, diríamos mejor gestión o actividad administrativa. El concepto es normal para la Administración central como para la local. Es ejecución en este sentido, tanto la tramitación para subastar una obra del Estado, con arreglo a normas generales, que ordene o dirija un ministro, como la que lleve a efecto una Diputación provincial o un Ayuntamiento con arreglo a las normas del Estado o a las que en el ejercicio de la potestad reglamentaria haya aprobado la propia Corporación; como el concurso para proveer una plaza de un funcionario del Estado, que el abierto para proveer la de un funcionario provincial o municipal.

3.º Ejecución en un sentido más restringido equivale a promulgación de una ley sancionada por el Poder legislativo, ejercitada por el Jefe de Estado, que acredita se tramitó constitucional y regularmente, y no merece su revisión parlamentaria, si se tiene derecho a veto suspensivo; o también el imprimir fuerza ejecutiva

(2) Corresponden al Ayuntamiento, como órgano supremo de la Administración municipal, las facultades de tramitación, decisión y *ejecución* en todas las materias propias de la competencia municipal, sin perjuicio de las atribuciones que se confieran en la ley a la Comisión permanente y a los Alcaldes y de lo que en cada caso disponga la Carta municipal (Base cit. en el texto y art. 105 de la ley refundida).

a un acto administrativo, reconociendo la competencia del órgano —por lo general colectivo— que lo dictó y que no pugna a las leyes si se ejercita un veto de legalidad o que no se opone al orden público o no hay grave detrimento para la hacienda pública, si se ejercita un control de oportunidad.

En el primero de dichos conceptos es como se ha de interpretar las atribuciones ejecutivas del Ayuntamiento pleno, y en apoyo de nuestra hermenéutica de sinonimizar ejecución con potestad reglamentaria—equivalente a la función legislativa (1)—lo tenemos en que esta función se atribuye exclusivamente al Pleno municipal: a), respecto a la confección y aprobación de la Carta municipal para adoptar una organización peculiar (Base XI, cap. IV del texto definitivo) (2), sin perjuicio de la tutela suprema; y b), para la aprobación de las Ordenanzas o Reglamentos, facultades, servicios municipales (Base XX, artículos 105, 7.º y 114, Ley municipal) (3), con la salvedad de los reglamentos especiales de funcio-

(1) Sobre la función legislativa del Pleno municipal, véase Martínez Peñalver. *Concepto político del Municipio*, en el *Municipio español*, núm. 120, pág. 267, Vid. Posada. *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 1936, pág. 450, núm. 16.

(2) Los Municipios tienen facultad para adoptar una organización peculiar y un sistema económico acomodado a sus necesidades, en virtud de la Carta especial que después de ser aprobada por el Ayuntamiento pro vía resolución de las reclamaciones que se hubiesen formulado, deberá serlo por el Gobierno, con audiencia del Consejo de Estado, siempre que no contenga menoscabo a los intereses tributarios del Estado, a las garantías del vecindario o a la de los empleados municipales.

(3) «Sin perjuicio de la facultad que en virtud de la presente ley tienen los Municipios para dotarse de una Carta que rija su vida administrativa, establecerán para su régimen interior las oportunas Ordenanzas.

«Dichas Ordenanzas serán confeccionadas por el Ayuntamiento, el cual las expondrá al vecindario durante el plazo de un mes para reclamaciones. Resueltas éstas, empezarán a regir cuando obtengan el voto favorable de la mitad más uno del número de Concejales en ejercicio.

«Las Corporaciones municipales podrán, dentro del ámbito de su competencia regular, mediante las Ordenanzas, todas aquellas materias respecto de las cuales las leyes no contengan preceptos ordenadores concretos, siempre que no vayan en la forma ni en el fondo en contra de dichas leyes.

narios administrativos que será dictado, según el apartado D de la Base XXIII (artículo 187, párrafo segundo del texto articulado), por comisiones locales, compuestas por miembros de las Corporaciones y funcionarios de la índole respectiva, entrando éstos en proporción máxima de una tercera parte».

Subordinadas el segundo concepto de ejecución—Administración, propiamente hablando—tenemos las funciones de la Comisión permanente que la competen por la Base XV: «La Comisión permanente es el órgano constante en orden a la preparación de acuerdos del Ayuntamiento, ejercicio de funciones que no admitan intermitencias y resolución de casos urgentes».

«Se estimarán funciones especiales de la Comisión permanente la vigilancia y desarrollo de la gestión económica, la organización del servicio de Depositaria, el nombramiento de empleados y dependientes municipales, cuando se haga en virtud de oposición, así como la adopción, de acuerdos sobre jubilaciones, suspensiones y excedencias». En el artículo 106, número tercero, de la ley municipal, en vez de suspensiones se dice correcciones, porque entre ellas se incluyen el apercibimiento y la multa; no la destitución que es atribución del Pleno (artículos 195 y 196 de la Ley municipal).

En los números octavo y noveno del artículo 106 de la Ley refundida se atribuyen a la Comisión permanente la resolución de los asuntos de trámite que no admitan intermitencia, y de los cargos urgentes, de acuerdo con la Base XV, párrafo segundo.

Entre los asuntos urgentes, que no admite demora para no agotar plazos perentorios a pesar de ser atribuidos al Ayuntamiento pleno, según la Base de la ley de julio, se encuentra el ejercicio de acciones civiles, criminales y contencioso-administrativas previa solicitud de dictamen de letrados. En todo caso se debe dar cuenta al pleno en su primera reunión (1). La misma facultad

(1) Artículo 106, núm. 8 cit. Con arreglo al párrafo primero de la Base XXVI de esta ley, las entidades municipales tienen la facultad, entre otras, de ejercitar

se atribuía a la permanente por el Estatuto municipal (artículo 156) (1).

Hay que sobreentender que siendo de la competencia del Ayuntamiento pleno el ejercicio de acciones jurisdiccionales, el acuerdo de la Comisión permanente es revocable por el Pleno municipal. El acuerdo de la permanente de personarse en justicia se hace para evitar daños o perjuicios irremediables o irreparables, y para no convocar repetidamente Plenos municipales, no fácil, por otra parte de reunir en ellos número suficiente de Concejales en primera convocatoria, con daño para la rápida decisión a tomar.

La ley refundida (art. 106) amplía el margen de las facultades de la permanente en todo lo que se refiere a la aplicación de las Ordenanzas y reglamentos municipales, en los casos de licencias de obras, aperturas de establecimientos, vallados, desinfecciones y cuanto signifique medidas de buen gobierno o desarrollo de acuerdos plenarios.

3.—FUNCIONAMIENTO DE LA COMISION PERMANENTE.—El Alcalde en Comisión permanente no es más que un *primus inter pares* en orden a atribuciones. Así que el veto que, dadas

toda clase de acciones civiles, criminales, contencioso-administrativas y las además concedidas por las leyes. Dicha facultad será discrecional, pero su ejercicio deberá ir precedido del informe de dos letrados.

En los Ayuntamientos que tuvieran un letrado asesor, éste será uno de los informantes. En aquéllos en que existiesen varios letrados asesores, la Corporación designará de entre ellos a los dos que hayan de informar.

(1) Para ejercitar acciones civiles contencioso-administrativas, penales y administrativas, el acuerdo del Ayuntamiento pero deberá proceder dictamen de uno o de dos letrados, según la importancia del asunto.

«En caso de urgencia, podrá ejercitarse la acción, previo acuerdo de la Comisión municipal permanente, a reserva de someterlo al Ayuntamiento en su reunión más próxima. Podrá también, de este modo, la Comisión permanente, seguir pleitos en que el Ayuntamiento fuera demandado y denunciar a la autoridad judicial hechos punibles, no mostrándose parte actora al Municipio», (artículo 156 del Estatuto municipal).

ciertas circunstancias, puede utilizar no lo ejercerá en sesión. No empece a que se le otorgue voto de calidad—decidiendo el empate en las votaciones (Base X, párrafo segundo, artículo 62, párrafo primero, en relación con el 65 de la ley); pero no puede, como Presidente de la Comisión, suspender y levantar sus sesiones, puesto que no se le faculta a ello en la ley de Bases ni en la definitiva. En ésta (artículo 82, primero) sólo se le otorga atribuciones para convocar las sesiones ordinarias y extraordinarias, fijar el orden del día para las mismas y dirigir los debates.

En el Estatuto se facultaba al Alcalde para *suspender y levantar* las sesiones (artículo 192, número primero). En la ley Municipal de 1877 (artículo 177, primero) sólo presidía las sesiones y dirigía los debates.

De no estar agotado el orden del día si el Alcalde-Presidente intenta levantar la sesión, la Comisión permanente puede acordar su continuación presidiéndola el Teniente de Alcalde que corresponda sustituir al Alcalde si éste se retira del salón, y aún está facultada para deliberar en los asuntos que no figuran en el orden del día si se declara su deliberación y votación de urgencia por el tercio de los miembros que integran la Comisión (artículo 61 de la ley Municipal). Son idénticas normas que rigen para las Corporaciones municipales plenarios (artículo 66). Siendo segunda convocatoria el acuerdo de prolongar la sesión para tratar y votar un asunto urgente, bastará la mayoría relativa, trámite independiente de la votación.

El artículo 61 de la ley ha sido redactado con poca premeditación. Puede dar lugar a que se voten acuerdos por sorpresa con escaso número de Concejales. Más prudente era la ley Municipal catalana, que exigía para acordar asuntos urgentes el voto de la mayoría absoluta de Concejales (artículo 122 número cuarto, y 134 de la ley catalana) (1).

(1) Véase Marqués y Cerbó. *La lei municipal de Catalunya, 1935*, págs. 123 y 135.

Aún cuando la Base VIII (artículo 87 de la ley Municipal) contiene un párrafo que dice: «La Comisión permanente acordará la distribución de funciones de su competencia en forma que cada teniente de Alcalde se encargue de uno de los grupos en que resulte dividida la Administración municipal», no se ha de entender que los tenientes aisladamente compartan las funciones de su competencia con la Comisión, porque ni habría unidad gestora, ni tampoco que la Comisión forzosamente haya de distribuir y delegar sus atribuciones en los tenientes de Alcalde.

El verbo en futuro «acordará» no puede significar una voz imperativa pues la ley no iba a crear un organismo inútil.

La Comisión permanente acordará la distribución de fundaciones como una facultad, no como una obligación. Podrá acordar, no deberá acordar.

Si las funciones que competen a la Comisión permanente hubieran de distribuirse, holgaba aquel órgano colectivo como órgano gestor. Para acordar semejante distribución bastaba que lo hiciera el Ayuntamiento en pleno.

Lo que sucede es que a veces en ciertas funciones de gestión, de carácter muy permanente, gestión de conjunto de servicios: financieros, obras municipales, de recaudación; de servicios concretos específicos técnicos: incendios, circulación, de abastos, tranvías, mataderos, etc., sobre todo de los servicios rentables o municipalizados, conviene instituir al lado de los técnicos de servicio o de los inspectores un elemento edilicio que resuelva las dificultades o los asuntos, que competen a la Comisión permanente, con urgencia y expeditivamente, respondiendo ante ésta de su gestión. Solución jurídico-técnica que recuerda al Gobierno ejecutivo de los Estados, cuyos ministerios rigen un especializado departamento administrativo.

Creemos que el teniente de alcalde delegado de la Comisión permanente dirigirá la tramitación del departamento; pero no será órgano ejecutivo de sus propias decisiones, en el tercer sentido reseñado arriba, a menos que el órgano ejecutivo por excelencia,

el alcalde, le delegue esta función, lo que puede hacer en virtud de lo dispuesto en la Base X, párrafo cuarto, y en el artículo 83, número duodécimo del texto refundido.

Otros detalles sobre el funcionamiento de la Comisión permanente son éstos: «se reunirá en sesión extraordinaria, una vez, al menos, en cada semana y se celebrará sesión extraordinaria cuando el alcalde la convoque por propia iniciativa o a petición de los miembros de la Comisión». «Todas las sesiones serán públicas, salvo cuando por mayoría se acuerde lo contrario, por tratarse de asuntos referentes al orden público, al decoro de la Corporación o de sus miembros; se celebrarán en las Casas Consistoriales y requieren para su validez la presencia de la mayoría de los concejales que legalmente constituyen la Comisión permanente. Es obligatoria la asistencia de los concejales a las sesiones».

«En las sesiones extraordinarias no se podrá tratar más asuntos que los que se comprenden en la convocatoria. Serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones ordinarias sobre materias no incluidas en el respectivo orden del día salvo especial y, previa declaración de urgencia» (Bases VII y VIII, artículos 61 y 62 de la ley Municipal).

El espíritu que animaba el Estatuto municipal en punto al órgano gestor de los Municipios, es el mismo que inspiró a la nueva ley de Bases municipal.

§ 15 EL ORGANISMO GESTOR ADMINISTRATIVO DESPUES DEL MOVIMIENTO NACIONAL

La Orden de 6 de septiembre de 1936, mantuvo la división bipartita de los Ayuntamientos, establecida en la ley Municipal vigente, para las poblaciones de más de 20.000 habitantes, en Pleno y Comisión permanente.

A medida que el Ejército iba liberando territorio nacional de la Zona roja, constituían los Generales-Jefes de Cuerpo los nuevos Ayuntamientos, designando provisionalmente sus ediles y los Alcaldes que presidirían aquellas Corporaciones.

En las Instrucciones de 5 de octubre de 1936, dadas por el Generalísimo Franco, se atribuyó la designación de las Comisiones gestoras municipales—sin que supusiera esto invalidación de la anterior sobre dimisión bipartita de los Ayuntamientos—a los Gobernadores civiles. En la octava de las Instrucciones se declaraba que por el Gobernador General se dictarían, para su cumplimiento por los Gobernadores civiles respectivos, aquéllas medidas encaminadas a la más escrupulosa de las revisiones en cuanto a la constitución de las Gestoras Municipales, las cuales deberán integrarse por los mayores contribuyentes por rústica, industrial, pecuaria y utilidades, siempre que reuniesen las características de apoliticismo y eficiencia, sin que obstase para que pudieran también ser llamadas a formar parte de las Gestoras cualesquiera otras personas que, en razón a sus actividades o por su significación personal, pudieran estimarse como de leal o imprescindible cooperación, así como las representaciones de agrupaciones obreras que, por su ideología, pudieran ser consideradas como afectas al movimiento salvador de España.

El 30 de octubre de 1937 se reglamentó esta cuestión, sobre la base de reducir el número de concejales o ediles (1), para dar mayor eficacia a la labor municipal, y de atribuir su designación al Gobierno General—que equivalía al actual Ministerio de la Gobernación—a propuesta de los respectivos Gobernadores civiles, debiendo éstos acompañar a la propuesta el juicio que dichas personas le merezcan y que deberá ser formado con el suyo personal y asesoramiento de los Sres. Jueces del puesto de la Guardia civil, Jefe local de F. E. T. de las J. O. N. S. del pueblo a que afecte el cargo a cubrir, y Jefe provincial de la misma organización, así co-

(1) El número de personales que habrían de integrar las Corporaciones municipales será el siguiente: hasta 500 habitantes, tres. De 501 a 1.000, cinco. De 1.001 a 3.900, siete. De 3.001 a 6.000, once. De 11.001 a 25.000, trece. De 25.001 a 50.000, quince. De 50.001 a 100.000, diecinueve. De 100.001 a 300.070, veintiuno y de 300.000 en adelante, veintitres,

mo el de otras personas que por su independencia puedan ofrecer garantía en el asesoramiento.

Se prohibía terminantemente designar personas que hubieran pertenecido a organizaciones que integraran el Frente popular, y de acuerdo con el número 2.º del Decreto número 255 de 19 de abril 1937, a fin de ir dando realidad a los anhelos nacionales se disponía que participasen en los organismos y servicios del Estado los componentes de F. E. T. de las J. O. N. S.

Por Orden de 21 de junio de 1939, se reintegraron a los gobernadores civiles la atribución de designar los concejales o gestores municipales, como también se solían llamar, en poblaciones no capitales de partido e inferiores a 3.001 habitantes, y por Orden de 11 de noviembre del mismo año se atribuyeron dichas funciones de designar concejales al Director General de Administración local en Municipios que no sean capitales de provincia y que no excedieran de 10.000 habitantes.

El régimen actual tiene desde su origen carácter marcadamente transitorio, pues ya el Gobierno se preocupa en la redacción de una ley de Administración local; para lo cual en O. de 4 de noviembre de 1938 se designó una Comisión especial que redactaría el anteproyecto, algunos de cuyos miembros como el autor de este trabajo, presentó su ponencia que publicaremos como *Apéndice*, y ya la Dirección general de Administración local formuló el anteproyecto que pasó a estudio del Gobierno, que en breve se someterá a la aprobación de las Cortes, o por lo menos las bases; ya que su aprobación es de la competencia de las mismas según dispone el artículo 10, apartado h. de la ley de 17 de julio de 1942.

Otra cosa no podía menos de suceder, puesto que no toda la vida corporativa de los Concejos está representada en los actuales órganos gestores municipales como es deseable.

§ 16 LA LEY ESPECIAL DE LOS MUNICIPIOS ADOPTADOS

Con el fin de reforzar la autoridad del órgano gestor e imprimir eficacia a las ciudades devastadas y adoptadas con plenitud para todo su término municipal por el Caudillo, se dictó la ley de 13 de julio de 1940 en la que se atribuyen al Alcalde las facultades que correspondían al Ayuntamiento o a la Comisión permanente, donde la hubiese, según la ley de 31 de octubre de 1935, y en general todas las que no fueran atribuidas al Ayuntamiento (1).

(1) Ar. 4.º Corresponde a la exclusiva competencia del Ayuntamiento:

1.º El nombramiento y separación de empleados municipales que no constituyan fuerza armada, excepción hecha del Secretario e Interventor de Fondos Municipales.

2.º La propuesta de nombramiento del Secretario General y del Interventor y sus correcciones.

3.º El ejercicio de acciones judiciales y administrativas.

4.º La enajenación de bienes y derechos municipales.

5.º La celebración de contratos y otorgamiento de concesiones de obras y servicios municipales y acuerdos relativos a su ejecución cuando la duración exceda de un año o exijan recursos que carezcan del crédito correspondiente en el presupuesto anual en ejercicio.

6.º La aprobación de exacciones y presupuestos municipales ordinarios, así como la preparación y aprobación de los extraordinarios.

7.º Concierto de operaciones de crédito o aval.

8.º La censura de las cuentas que ha de rendir el Alcalde con referencia a cada ejercicio económico.

9.º La confección y modificación de Ordenanzas municipales, Reglamentos de servicios, de funcionarios, de régimen interior y sesiones de la Corporación.

10. La modificación del término municipal, la supresión del Municipio o la fusión con otro u otros.

11. La decisión de mancomunarse con otros Municipios.

12. La creación, organización y supresión de Instituciones o establecimientos municipales, la aprobación de planes de ensanche y extensión y reforma de la población, saneamiento y urbanización y en general, de cuantas obras requieran explotación.

13. La organización del régimen económico municipal.

14. La municipalización de servicios.

15. La adopción o modificación del blasón o de los emblemas municipales.

16. El asesoramiento del Alcalde y del Gobierno en asuntos municipales.

Y aun respecto de las de éste, puede suspender sus acuerdos en los siguientes casos: 1.º Que sean ilegales. 2.º Que versen sobre asuntos que no sean de la competencia del Ayuntamiento. 3.º Que constituyan delito. 4.º Que supongan oposición o desconfianza al Régimen. 5.º Que puedan dar origen a desorden público.

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, permite delegar sus funciones en Concejales de Ayuntamiento por ramas de servicios o por Distritos, según división que el mismo Alcalde establezca, oído el Ayuntamiento. Estos Gestores administrativos se denominarán Concejales Delegados.

Los Ayuntamientos se integrarán por pocas personas, con lo que se evitarán las discusiones bizantinas y el juego a los parlamentos. Cada uno se constituirán además del Alcalde, que lo presidirá, de cuatro a diez Concejales, vecinos de la localidad, según la siguiente escala de población:

Municipios hasta dos mil habitantes, cuatro Concejales. Municipios hasta treinta mil habitantes, seis Concejales. Municipios de treinta mil en adelante, diez Concejales. Habrá que sobreentender de 30.001 en adelante.

Se recogen en la ley mencionada muchas de las injerencias y normas que redactamos para la ponencia de reforma de Administración local, observando un error en el núm. 12.º, pues aludimos en su final a cuantas obras requieran expropiación, no explotación, para no dejar al arbitrio de los Alcaldes la facultad de limitar la propiedad privada.

El párrafo correspondiente al núm. 13 decíamos: «La organización del régimen económico fundiario», no municipal. Sin duda la rectificación está hecha pex-rofeso, pues en el art. 12 acepta cuando por circunstancias locales del Municipio impidan insuficiencia de rendimiento, imposible o inconveniente aplicación de las exacciones reguladas en el Libro II del Estatuto municipal, se las dote de un sistema fiscal acomodado a sus necesidades, mediante una Carta económica especial votada por la mayoría del Ayuntamiento, que se somete por el Ministerio de la Gobernación, previo informe del Consejo provincial del Protectorado municipal, órgano titulado de los Municipios adoptados creado en las Provincias—, y del Ministerio de Hacienda, a la aprobación del Consejo de Ministros.



Si algún Municipio adoptado alcanzara más de cincuenta mil habitantes, el Ministro de la Gobernación, previa motivación que apreciará discrecionalmente, podrá ampliar hasta doce el número de Concejales que constituyan el Ayuntamiento.

Nos congratula la excelente orientación de la ley que tiende a procurar rendimiento y eficacia a la labor municipal en los pueblos destruidos y que precisan rapidez en la resolución e inmediata ejecución, «y un alto sentido de responsabilidad», como se dice en el Preámbulo lo que se logra otorgando facultades al órgano esencial unipersonal, refundiendo en él las facultades de órganos deliberantes y ejecutivos.

Únicamente nos parece numeroso el Consejo provincial de protectorado (1) de las poblaciones adoptadas, incurriendo en el defecto que con la nueva organización se trata de corregir, ya que las Comisiones demoran los asuntos y distraen a sus vocales de quehaceres propios y perentorios.

Bastaba la tutela y la visión del Gobierno civil y de la Delegación de Hacienda, en las correspondientes ramas administrativa y financiera, asesorados respectivamente por el abogado del Estado y el jefe de la Sección administrativa.

Por lo demás, el ensayo lo estimamos insuperable y, reiterándome en lo dicho, digno de extensión a los demás Municipios. Si bien se debe aceptar, con la representación gubernativa en los Ayuntamientos, la corporativa de profesiones, de intereses intelectuales, artísticos, y económicos, etc.

Es tanto más digno de encomio la ley cuanto que desenraiza a los Municipios, que tanto sufrieron por la guerra civil, de las cargas

(1) Lo integran el Gobernador Civil que lo preside, el Delegado de Hacienda, el Abogado de Estado Jefe, el Secretario de la Diputación Provincial, que lo será del Consejo y el Jefe de la Sección provincial de Administración local. El Delegado de Hacienda y el Jefe de dicha Sección actuarán respectivamente de Vicepresidente y Vicesecretario.

económicas frente al Estado y la Diputación, aún subsistentes.

Así pues el Estado exime a los Municipios adoptados del pago de impuestos sobre bienes de personas jurídicas, del 20 % de las rentas de propios, del 10 % de aprovechamientos forestales, del 10 % del arbitrio de pesas y medidas, así como los gravámenes de explotaciones industriales con carácter de servicio municipal, y a la Diputación del pago de cupos sobre el contingente provincial, en suma de la aportación forzosa. Además las Diputaciones prestarán a los Municipios adoptados que lo precisen la debida y necesaria asistencia técnica y gratuitamente para elaborar su carta económica (art. 14).