

COMPETENCIAS DE LOS ORGANOS MUNICIPALES Y SU EJERCICIO

SUMARIO: 1. Introducción.—2. Antecedentes legales: Ley de 1877, Decreto-ley de 1924 y Ley de 1935.—3. Atribución orgánica de competencias en el ordenamiento jurídico local vigente: planteamiento y consideraciones generales.—4. El axioma «quien puede lo más, puede lo menos» y el ejercicio de las competencias por los órganos de gobierno y administración municipal.—5. La atribución de competencias como «numerus clausus» respecto al Ayuntamiento Pleno y a la Comisión Municipal Permanente.—6. La relación de jerarquías y los órganos municipales.—7. Imprecisión terminológica del ordenamiento jurídico y su incidencia en el ejercicio de las competencias.—8. Interferencia de los órganos colegiados en el ámbito de las competencias del Alcalde.—9. Proyección de la Ley de Procedimiento Administrativo en el ordenamiento jurídico local.—10. Nulidad de pleno derecho, anulabilidad y convalidación.—11. El artículo 5.º de la Ley de Procedimiento Administrativo y las atribuciones genéricas de competencias.—12. La delegación de competencias y la estructura orgánica municipal.—13. Avocación o absorción de competencias.—14. Justificación subjetivista de la jurisprudencia respecto al ejercicio de competencias.—15. Competencia para la resolución del recurso de reposición.—16. Reconocimiento jurisprudencial de las competencias como exclusivas y excluyentes.—17. Necesidad y objetivos de una reordenación en la atribución de competencias a los órganos municipales.—18. Conclusiones.

1. En sentencia relativamente reciente (30 de mayo de 1972) el Tribunal Supremo admite uno de los considerandos de la sentencia apelada, cuyo contenido es el siguiente:

«Antes de entrar en el estudio del fondo de la cuestión planteada en este recurso, la entidad recurrente alega la nulidad de los actos administrativos impugnados, por haber sido dictados por órgano manifiestamente incompetente para ello, ya que, según dicha parte, la Comisión Municipal Permanente, que los dictó, no era competente para acordar la demolición de lo que se consideró indebidamente construido, puesto que la competencia viene atribuida a la Alcaldía, alegación de nulidad que hemos de rechazar por inoperante, ya que al formularla se olvidó que la facultad de derribo les está específicamente concedida a los Ayuntamientos, estando concretamente señalada esta facultad en el artículo 171 de la Ley del Suelo, que se refiere a los Ayuntamientos,

referencia que impide considerar incompetente a la Comisión Municipal Permanente al ser ésta parte del Ayuntamiento, nulidad que, a mayor abundamiento, también habría que rechazar aun en el caso hipotético de que no existiera el anterior precepto, pues, *como tiene declarado el Tribunal Supremo en gran número de sentencias, que por bien conocidas no es preciso señalar, en los supuestos de competencia del alcalde no se podrá alegar incompetencia de la Comisión Municipal Permanente, e incluso del Pleno, cuando estos organismos entraran en asuntos de la competencia de la Alcaldía, al formar parte de aquéllos la primera autoridad municipal.*»

Si relacionamos el contenido de la sentencia precedentemente reproducida con el de la de 23 de noviembre de 1962, referida a la destitución de su cargo de un funcionario municipal, en cuyos considerandos podemos leer:

«Sin que tenga mayor suerte la alegación de que el instructor lo nombró la Comisión y no el alcalde, pues de la recta y ponderada adecuación de los artículos 116 y 122, apartado b), de la Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955, es visto que ésta tiene mayores atribuciones que la primera autoridad, y visto es el axioma de que *"quien puede lo más puede lo menos"*, amén de que en la reunión que se tomó tal acuerdo estaba el alcalde y nada se alegó en contra de tal decisión.»

nos situamos ante un conjunto de problemas que se proyectan directamente en el actuar municipal y, más concretamente, en el ejercicio de las atribuciones correspondientes a cada uno de sus órganos.

El planteamiento de los mismos no responde únicamente a un afán de construcciones teóricas, sino que, partiendo de éstas, los criterios que fundadamente puedan obtenerse han de tener una proyección en una realidad viviente y práctica.

Del examen de las sentencias recaídas sobre este tipo de cuestiones en los últimos cincuenta años puede deducirse que no existe una directriz clara respecto a las delimitaciones de las atribuciones de los órganos municipales, y esta situación precisa de estudios que den término a todo tipo de contradicciones, atendiendo a la índole y trascendencia de estos problemas.

Los trabajos doctrinales en esta materia también presentan una posición dubitativa en algunos casos y contradictoria en otros. Tal vez se venga arrastrando, tanto en la jurisprudencia como en la doctrina, la influencia de una normativa ya pasada, pero de indudable proyección en el ordenamiento jurídico local actual, que, en su día, pudo jus-

tificar la superposición o absorción de competencias por parte de unos órganos municipales sobre otros (1).

2. El ordenamiento jurídico local está jalonado por cuatro grandes normas producidas a lo largo de un siglo: Ley de 2 de octubre de 1877, Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924, Ley de 31 de octubre de 1935 y Ley de 16 de diciembre de 1950, integrada posteriormente en el texto refundido vigente, de 24 de junio de 1955. Estas dos últimas disposiciones constituyen una articulación de precedentes leyes de bases promulgadas con fechas 10 de julio de 1935 y 17 de julio de 1945, respectivamente.

La Ley de 1877 estructura la organización municipal sobre la base de los alcaldes; los Ayuntamientos y las Juntas Municipales. No existe en esta organización una Comisión Municipal Permanente como órgano de gobierno de los municipios (lo que dio lugar a una Real Orden de 16 de marzo de 1866, que admitió la posibilidad de que los Ayuntamientos pudieran reorganizar sus Comisiones Permanentes), si bien hay que reconocer que el órgano denominado Ayuntamiento tiene, en cierto grado, una correspondencia funcional con la Comisión Municipal Permanente actual.

A las Juntas Municipales, según esta Ley, se les otorgan unas atribuciones directamente relacionadas con la gestión económica—establecimiento de imposiciones y aprobación de presupuestos—, lo que resulta claramente explicable al estar integradas por concejales y vocales asociados.

Los Ayuntamientos, conceptuados como Corporaciones económico-administrativas, con funciones limitadas a las que las leyes específicamente les atribuyan, tienen un reconocimiento de exclusividad respecto al gobierno y dirección de los intereses municipales en relación con las materias que se determinan en el artículo 72 de la Ley.

Sin embargo, el alcalde, órgano representativo de la Corporación y presidente de la misma (art. 112), matización que interesa destacar para mejor entender el progresivo incremento de competencias que este órgano municipal ha ido recibiendo, tiene una serie de funciones de carácter meramente representativo o de coordinación con otros organismos o entes, sin que podamos hablar de unas facultades resolutorias, hasta el extremo de que carece de competencia para destituir a los miembros de la Policía Urbana o Rural.

(1) ELIAS BARROS MARTÍNEZ: *Derecho local de España*, pp. 121 y ss., Madrid, 1951. LUIS MARQUÉS CARBÓ: *Comentarios al Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales*, pp. 179 y ss., y *El Derecho local español*, tomo I, pp. 515 y ss., Barcelona, 1957. CIRILO MARTÍN-RETORTILLO: *Ley de Régimen local*, Madrid, 1958. LUIS ARCE MONZÓN: *Atribuciones de los órganos municipales*, «Revista de Estudios de la Vida Local», año 1964, número 138, pp. 842 y ss. GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo II, p. 1025 y ss., Madrid, 1967. RAFAEL A. ARNAZ: *De la competencia administrativa*, Madrid, 1967. CARMELO ABELLÁN: *Tratado práctico de la Administración local española*, tomo I, pp. 110 y ss., Madrid, 1971.

Por la exposición de motivos del Estatuto Municipal, aprobado por Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924, puede comprenderse «el perjuicio que en los proyectos anteriores se exteriorizó contra los excesos parlamentaristas de algunos Ayuntamientos», y por ello separa al Pleno de la Comisión Municipal Permanente.

Los alcaldes, dice la exposición de motivos, tienen facultades propias, cuyo ejercicio no queda sometido al poder central.

Las atribuciones del Ayuntamiento Pleno se conciben como competencia *exclusiva* del mismo, en tanto que la Comisión Municipal Permanente ostenta «*la representación del Ayuntamiento en los intervalos de la reuniones periódicas del Pleno*». De esta estructura surge el contenido del apartado 11 del artículo 153 del Estatuto, que *otorga al Ayuntamiento Pleno la posibilidad de fiscalizar los acuerdos y actos de la Comisión Municipal Permanente y de las autoridades y funcionarios municipales*.

Considerando las atribuciones que el alcalde tiene, en base a lo dispuesto en el artículo 192, y el carácter representativo de la Comisión Municipal Permanente respecto al Ayuntamiento en todo lo que no sea materia reservada a favor de la Corporación Plena, como señala el artículo 39, no puede extrañar el surgir de una dirección jurisprudencial que admita la absorción de funciones por parte del Ayuntamiento Pleno de las de la Comisión Municipal Permanente o de las del mismo alcalde (2).

La Ley de 1935 determina en títulos diferentes las atribuciones del alcalde y las del Ayuntamiento Pleno y de la Comisión Municipal Permanente. La competencia del Ayuntamiento Pleno se estructura también en ella con carácter de exclusividad. La competencia de la Comisión Municipal Permanente tiene ya en esta Ley un matiz de

(2) *Sentencia de 3 de diciembre de 1931.*—«Por lo que se refiere a la primera supuesta infracción, no cabe admitir extralimitación de funciones en el Ayuntamiento Pleno, al resolver un asunto atribuido a la Comisión Municipal Permanente, toda vez que, siendo esta entidad una parte integrante de aquél y correspondiendo al Pleno, por virtud de lo dispuesto en el mismo artículo 45 del Reglamento antes citado, que se reputa infringido, la fiscalización de los acuerdos y actos de aquella Comisión, en armonía con lo preceptuado en el número 11 del artículo 153 del Estatuto, es evidente que, lejos de adolecer de vicio de nulidad por esta causa, lo que resulta es que gozará el acuerdo en tal forma adoptado de una mayor autoridad.»

Sentencia de 4 de julio de 1932.—«Los otros extremos referentes a haber hecho el nombramiento el Ayuntamiento Pleno y no la Comisión Permanente no justificaría la declaración de nulidad de dicho nombramiento, pues el primero habría de probarse en el correspondiente expediente, y si se demostraba dar, en su caso, lugar a otros acuerdos del Ayuntamiento que no fueren de nulidad del nombramiento, y el segundo no podrá ser fundamento para que el mismo Ayuntamiento declarara aquella nulidad, no sólo porque sería tanto como volver sobre su propio acuerdo creador de derechos, sino también porque, siendo cierto que el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos atribuye dicho nombramiento a la Comisión Permanente, habiéndolo verificado el Pleno, que al fin es el organismo municipal superior y encargado de fiscalizar los acuerdos de la Comisión Permanente.»

especialidad; no en vano el artículo 104. señala que corresponden al Ayuntamiento, «como órgano supremo de la Administración Municipal, las facultades de tramitación, decisión y ejecución de todas las materias propias de la competencia municipal, sin perjuicio de las atribuciones que, según esta Ley, se confieren a los alcaldes y a las Comisiones Permanentes, donde las haya».

A su vez, el alcalde tiene atribuciones específicas, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 82 y 83, para el desarrollo de la gestión municipal. Se mantiene, no obstante, la facultad del Ayuntamiento Pleno de fiscalizar los acuerdos y actos de la Comisión Permanente y de las autoridades y funcionarios municipales; sin embargo, se ha producido un decidido paso adelante en la estructuración de las atribuciones de los distintos órganos municipales, quedando esa posible fiscalización que ha contribuido a enturbiar el problema de la absorción de funciones, máxime si tenemos en cuenta que esta Ley de 1935 ha sido de aplicación hasta la vigencia de las normas actuales (3).

3. El capítulo III del título IV del libro I de la Ley de Régimen Local está destinado a la regulación de las atribuciones de las autoridades y de los organismos municipales. En sus artículos 116 y siguientes existe una clara y diferenciada atribución de competencias al alcalde, a la Comisión Municipal Permanente y al Ayuntamiento Pleno.

No existe ya, si se analizan estas normas, una posible fiscalización del Ayuntamiento Pleno sobre los actos o acuerdos de la Comisión Municipal Permanente o del alcalde. Las competencias de la Comisión Municipal Permanente y del Pleno aparecen específicamente determi-

(3) *Sentencia de 12 de diciembre de 1941.*—«La competencia para la aprobación de los Reglamentos Orgánicos de los Servicios Municipales y la creación y organización de establecimientos de este carácter es indudable que radica tan sólo en el Ayuntamiento Pleno, porque se la concede de modo privativo, expresa y terminante el artículo 153 del Estatuto Municipal, y contra este precepto, dado su rango y fuerza de Ley por tenería dicho Estatuto cuando se dictó el acuerdo municipal, no puede prevalecer el artículo 47 del Reglamento sobre Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos, citado por la defensa de la parte apelante en el acto de la vista, ni de todos modos podría nunca conferir ni conlirer a la Comisión Permanente, ni su texto autoriza a sostenerlo, facultad para dejar sin efecto o suspender acuerdos del Ayuntamiento Pleno dictados en materia de su competencia, pues, por el contrario, es a éste, como órgano supremo de la Administración municipal, a quien la Ley otorga tal potestad en ciertos casos respecto a aquella Comisión y en general la fiscalización de sus actos y acuerdos, así como los de las autoridades y funcionarios municipales.»

Sentencia de 6 de febrero de 1950.—«Formulado este recurso contra el acuerdo destitutorio adoptado por la Comisión Permanente, según se observa en la redacción de la demanda, resolución subordinada en su eficacia a la ratificación que podía o no acordar el Ayuntamiento con la asistencia del número de concejales que indispensablemente se requiere para destituciones de funcionarios municipales (artículo 196, en relación con el 105 de la Ley Municipal, que así lo decretó), es de toda evidencia que el acuerdo reclamado en el recurso no era definitivo ni constituía el último trámite de la vía gubernativa.»

nadas y enumeradas (4). La única atribución residual de competencias corresponde al alcalde, según establece el apartado i) del artículo 116, por lo que *será competencia propia del mismo ejercer las facultades del gobierno y administración del municipio no reservadas expresamente al Pleno o a la Comisión Municipal Permanente.*

Puede, consiguientemente, sustentarse que existe en nuestro ordenamiento jurídico local vigente una atribución exclusiva de competencias a favor del Ayuntamiento Pleno, de la Comisión Municipal Permanente y del alcalde, de forma completamente diferenciada, sin perjuicio de la indicada facultad residual y de la adopción de acuerdos relacionados con el ejercicio de acciones cuando concurren circunstancias de urgencia que obliguen a una actuación de tal naturaleza y carácter por parte de la Comisión Municipal Permanente.

El artículo 123 de la Ley de Régimen Local viene a ratificar esta construcción, basada esencialmente en las normas positivas, al reconocer a los acuerdos de la Comisión Municipal Permanente, como no podía ser menos, la misma eficacia que a los del Ayuntamiento Pleno, siempre que éstos se adopten *dentro de las esferas de atribuciones que específicamente estructura la Ley para cada uno de los diferentes órganos municipales.*

(4) El artículo 58.1 de la vigente Ley de Régimen local especifica que «el gobierno y administración del Municipio estarán a cargo del alcalde y del Ayuntamiento, uno y otro con atribuciones propias».

La base quinta, apartado 1, de las del proyecto de Régimen local dice: «el gobierno y administración de los Municipios estará a cargo del Ayuntamiento».

Finalmente, las bases 14 y 15 relacionan las atribuciones del Ayuntamiento en Pleno y de la Comisión Municipal Permanente, la primera, y del alcalde, como presidente del Ayuntamiento y jefe de la Administración municipal, la segunda, constando en su apartado 1.j) que «todas las demás facultades de gobierno y administración del Municipio no reservadas expresamente al Ayuntamiento o a la Comisión Municipal Permanente y las que por ambos órganos se le deleguen» corresponderán al alcalde.

Puede deducirse así cómo las atribuciones de cada órgano de gobierno y administración del Municipio son *numerus clausus*, sin perjuicio de la cláusula residual que tanto en la Ley de Régimen Local vigente como en el proyecto de Ley de Bases figura entre las del alcalde. A estos efectos, el citado apartado 1.º del artículo 58 de la Ley de Régimen Local es claro y terminante al decir que tanto el Ayuntamiento como el alcalde tienen *atribuciones propias*.

El concepto de fiscalización, para no entrar en academicismos, lo referimos al artículo 29.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, según el cual se producirá este supuesto cuando un acto o disposición precise de una previa *autorización, aprobación o conocimiento*, por parte de otro órgano, o bien sea sometido en vía de recurso de carácter administrativo a un órgano superior. Salvo los supuestos de ratificación especialmente previstos en la Ley de Régimen Local, caso del ejercicio de acciones por acuerdo de la Comisión Municipal Permanente, con carácter general puede decirse que no precisan para su eficacia los actos o acuerdos provenientes del alcalde o de la Comisión Municipal Permanente de autorización, aprobación o conocimiento del Ayuntamiento Pleno, ni éste puede resolver, por falta de competencia, recursos interpuestos contra actos provenientes de los otros órganos municipales. En definitiva, no existe una atribución general de facultades fiscalizadoras a favor del Ayuntamiento Pleno sobre los demás órganos de gobierno y administración municipal.

Resulta de difícil explicación la admisión por algunos de los tratadistas o comentaristas de la Ley de Régimen Local de la posibilidad de absorción de las facultades o atribuciones de la Comisión Municipal Permanente o del Alcalde por parte del Ayuntamiento Pleno con posterioridad a la vigencia de la de 16 de diciembre de 1950. No cabe, a nuestro entender, ni aun la adopción de posiciones meramente dubitativas. La solución del problema se considera que puede encontrar base suficiente en la normativa vigente para la adopción de posiciones claras y terminantes que eviten todo el confusiónismo producido hasta el momento y proporcionen una dirección clara al cotidiano actuar municipal. Posición que, abandonando, como inicialmente se indicaba, la faceta de simple construcción teórica y proyectándola en el gran número de municipios existentes en el país, adquiere una dimensión práctica de evidente relieve (5).

(5) MARQUÉS CARBÓ, en sus *Comentarios al Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales* (p. 179), señala: «este artículo —se refiere al 224 del Reglamento— reafirma el sistema de competencias tasadas entre la Permanente y el Pleno, de manera que no cabrá en lo sucesivo disculpar la anticuada y contraproductiva rutina, seguida incluso por algunas Corporaciones de máxima importancia, de someter sistemáticamente todos los acuerdos de la Comisión Permanente a la ratificación del Ayuntamiento Pleno, con notable quebranto de la eficacia y lamentable confusión para el particular que hubiera de recurrir, sin saber contra qué actos administrativos ni ante cuál de los órganos deliberantes. Sin embargo —añade—, mientras el Ayuntamiento en Pleno puede resolver sobre los asuntos atribuidos a la Comisión Permanente, ésta, en cambio, no puede hacerlo, salvo caso de urgencia, previsto por la Ley, sobre los del Ayuntamiento Pleno».

La opinión últimamente referenciada de MARQUÉS CARBÓ queda reiterada en su obra *El Derecho local español* (p. 539), donde podemos leer: «Nuestro criterio sobre una cuestión batallona es el de que si quien puede lo más ha de poder también lo menos; si los miembros de la Comisión Permanente lo son del Ayuntamiento, y precisamente por serlo, de la Corporación municipal plenaria han podido pasar a integrar el órgano ejecutivo, opinamos que el Ayuntamiento en Pleno puede adoptar acuerdos sobre materias atribuidas por la Ley a la Comisión Permanente, siempre que ésta no se haya pronunciado ya sobre la materia», añadiendo: «si es que debe respetarse absolutamente, estrictamente, la personalidad, la misión y la esfera de actividad de la Comisión Permanente, la cosa varía...»

ELÍAS BARROS, en la obra citada (p. 137), entiende que no hay inconveniente en que el Ayuntamiento pueda tratar y resolver asuntos que la Ley comprende en las atribuciones de la Comisión Municipal Permanente, pues el acuerdo plenario que en tales asuntos recayera estará revestido de plena validez.

En estos autores pesa en gran manera la trayectoria jurisprudencial, a su vez influida por las facultades de fiscalización del Ayuntamiento Pleno, según la legislación anterior a la Ley de 16 de diciembre de 1950.

GARCÍA-TREVIJANO (obra citada, p. 1032) considera que la división de competencias entre alcalde, Pleno y Permanente plantea el problema de si pueden intercambiarse. Es claro que lo que pertenece a un colegio no puede ser dejado en manos de un órgano monocrático (alcalde); pero ¿y el caso contrario?; ¿no supone más garantía el que decidan varios que no uno? La cuestión se suscita porque puede haber alcaldes escrupulosos que quieran llevar al Pleno o a la Permanente competencias claramente otorgadas a ellos por la Ley. En principio, parece que esto es posible cuando lo haga para conocer su criterio, pero quedando siempre en sus manos la decisión. Por ejemplo, un Reglamento de Tráfico que es de competencia unipersonal, puede ser sometido a los Colegios, a fin de que se estudie

4. La sentencia, anteriormente citada, de 23 de noviembre de 1962 aplica lo que ella denomina el axioma de que «quien puede lo más puede lo menos» a las competencias o atribuciones de los órganos de

con más detalle y se puedan aportar sugerencias importantes, pero permaneciendo la decisión en el alcalde. Pero ¿puede hacerse esto a efectos de decisión final, es decir, sustrayéndose aquél su competencia prácticamente? Obsérvese que no se trata de delegar competencias, sino de llevar algunas en casos concretos a conocimiento y resolución de tales órganos. Este autor añade: el Tribunal Supremo, ha venido sentando la doctrina de que no es causa de nulidad el que la decisión se haya tomado por un órgano en el que participa el alcalde. Esto, sin embargo, es discutible, porque se le da a la competencia un sentido renunciabile, en contra de los preceptos de la Ley de Procedimiento.

Nos acercamos así a una línea de construcción teórica coincidente con la que se sustenta en este trabajo. Tiene especial relieve la opinión de MARTÍN-RETORTILLO, expuesta en sus *Comentarios a la Ley de Régimen Local* (p. 72), para quien «esta Ley ha resuelto el problema que se suscitó al promulgarse el Estatuto, de considerar al Ayuntamiento Pleno el órgano superior de la Administración local, con plenitud de potestad, incluso para reformar y revisar, en cierto modo, las actuaciones de la Permanente y del alcalde. Desde ahora ha quedado abolida la jerarquización de estos organismos, y la Ley asigna un cometido propio específico al Ayuntamiento Pleno y otro a la Permanente, sin perjuicio de los casos concretos de ratificación obligada por aquél. Como regla general, puede decirse que se reservan al Pleno los asuntos de todo orden de mayor trascendencia e importancia, tanto los de tipo económico como los propiamente administrativos y los de índole jurídica», añadiendo: «la Ley de Régimen Local ha suprimido, entre las funciones del Ayuntamiento Pleno, la fiscalización de los acuerdos y actos de la Comisión Permanente y de las autoridades y funcionarios municipales que en los términos transcritos le asignaba la Ley de 1935. Ahora cada órgano de la Administración local tiene cometido propio y responde de sus actos, y salvo las naturales funciones de vigilancia y de fiscalización encaminadas al buen gobierno, ha desaparecido la subordinación jerárquica de unos a otros organismos».

«Sabemos que el Ayuntamiento, para la realización de su actividad, se diversifica en tres órganos. Y que la normativa vigente (LRL, en sus artículos 116 al 123, y el Reglamento de Organización, Funcionamiento, y Régimen Jurídico, en sus artículos 121, 122 y 125) fija lo que es competente de cada uno de estos tres órganos (no organismos, como los califica la misma Ley de Régimen Local en la frase cabecera del capítulo III del título IV del libro I, error que repite en el Reglamento de referencia) (Rafael A. ARNAZ: *De la competencia administrativa*, p. 134.)

Omitimos toda referencia a los conceptos «competencia» y «atribuciones», extensamente estudiados por ARNAZ en la obra citada y por ARCE MONZÓN en su trabajo *Atribuciones de los Organos municipales*.

Finalmente, ABELLÁN (*Tratado práctico de la Administración local española*, páginas 119 y 120 del tomo I) puntualiza que «la competencia atribuida al Ayuntamiento Pleno es excluyente de la de los otros órganos municipales. Y tampoco él puede invadir la competencia del alcalde ni la de la Comisión Permanente. De tal forma que no puede subrogarse ninguno de ellos en las funciones del otro, lo que llevaría como consecuencia la nulidad de lo acordado si lo hiciera. Ni siquiera le cabe al Pleno la fiscalización de los actos y acuerdos de la Comisión Permanente, como anteriormente estuvo dispuesto por el artículo 153 del Estatuto Municipal de 1924 y por el 105 de la Ley Municipal de 1935. Hoy, que ya ha desaparecido la facultad fiscalizadora, no puede mantenerse esta doctrina, que significaría tanto como no respetar las normas que forman la voluntad corporativa en cada caso y en cada órgano. Gran número de Ayuntamientos siguen con la práctica viciosa de incluir en el orden del día de las sesiones del Pleno la relación de los asuntos resueltos por la Comisión Permanente en el intermedio de las reuniones de aquél, bien para su ratificación, bien para simple conocimiento. Nada de esto debe hacerse ante lo que hemos expuesto de las atribuciones exclu-

la Administración municipal, de forma análoga a como posteriormente lo hacen, refiriéndose a la Administración del Estado, las sentencias de 22 de febrero de 1968, 13 de marzo de 1971 y 14 de abril del mismo año.

Ahora bien, este principio o axioma tiene un contenido que, por supuesto, no es tan claro y evidente cuando pretende aplicarse de forma adecuada a los entes locales. La dificultad de su admisión estriba en la inexistencia de un orden jerárquico entre los órganos encargados por Ley de la Administración municipal.

Hemos visto cómo cada uno de estos órganos —Ayuntamiento Pleno, Comisión Municipal Permanente y alcalde— tiene sus propias y específicas competencias, y en modo alguno puede admitirse que, por una ponderación de las atribuciones individualizadas, pueda determinarse que, al ser más importantes las del Ayuntamiento Pleno que las de los restantes órganos, se produce una supremacía de aquél o una situación superior de grado en un orden jerárquico.

Cada órgano del gobierno municipal tiene una competencia o conjunto de atribuciones propias según la Ley, y, consiguientemente, ninguno de ellos puede más que los otros; podríamos decir que cada uno «puede» en aquellas materias que por Ley le están confiadas, sin posibilidad de especificar qué es lo más. En este sentido no puede sustentarse que una licencia de obras es más que una licencia para el ejercicio de una actividad industrial, ni que la destitución de un funcionario del Cuerpo de Limpieza es más que la destitución de un funcionario perteneciente a la Policía Municipal. Tampoco puede decirse que el nombramiento de un funcionario en virtud de concurso previo sea más que el nombramiento de un funcionario en virtud de oposición.

Indudablemente, la aprobación de presupuestos, de Ordenanzas, de planes o proyectos de obras tienen un especial significado para la vida municipal; pero el mayor relieve de tales atribuciones no entraña una superioridad jerárquica del Ayuntamiento Pleno sobre los demás órganos. Este órgano aprobará el presupuesto, pero la gestión económica para su desarrollo será atribución propia de la Comisión Permanente. El Pleno aprobará las Ordenanzas de la edificación, pero la concesión de licencia de obras está atribuida a la Comisión Municipal Permanente, etc.

En definitiva, resulta inaplicable al problema que se considera el principio de que «quien puede lo más puede lo menos», ya que tal

yentes de los diversos órganos municipales. Si se quiere que todos los concejales conozcan la gestión de la Permanente, por su reflejo en la general, otros medios hay de conseguirlo, mediante normas de régimen interior».

«La abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, salvando 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» (ARCE MONZÓN, en *Atribuciones de los Organos municipales*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 138, p. 850).

principio no resulta en modo alguno «axiomático». Por el contrario, se estima que ninguno de los órganos municipales puede más que los otros, es decir, el axioma enunciado es inaplicable a los órganos de la Administración municipal.

5. Contrastando con la pretendida aplicación de este principio e incluso con los criterios jurisprudenciales, que más adelante se analizarán, respecto a la posibilidad de absorción de competencias sobre la base subjetiva de que el alcalde forma parte de la Comisión Municipal Permanente y los miembros de esta Comisión se integran a su vez en el Ayuntamiento Pleno, la sentencia de 30 de abril de 1959 sustenta un criterio que, de haber sido mantenido y no controvertido, hubiera simplificado el normal funcionamiento de los demás órganos municipales, evitando confusiones y proporcionando una mayor eficacia a un sector de la Administración pública, que por muy diversas circunstancias, de índole económica, política y social, precisa de un mayor impulso, y, por supuesto, cuanto más se simplifique su estructura y funcionamiento, mejor podrán cumplirse las funciones impuestas a estos entes.

Esta sentencia, al considerar acuerdos adoptados por una Comisión Municipal Permanente en orden a la clausura de una actividad, analiza la distribución de competencias contenida en la Ley de Régimen Local, afirmando:

«El estudio del contexto de los artículos 122 de la Ley de Régimen Local y 123 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales impone estimar la negativa, ya que *ambos preceptos determinan «numerus clausus» las atribuciones que competen a dichas Comisiones, de igual modo y forma que los artículos 121 y 122, respectivamente, de las Ordenaciones citadas señalan las funciones del Ayuntamiento Pleno; no comprenden las relativas a la materia y cuestiones objeto de los acuerdos impugnados, que, a tenor de los artículos 116, apartado i), de la Ley invocada y 121, número 19, del citado Reglamento, corresponde al alcalde, y, por tanto, hay que concluir que los acuerdos recurridos fueron adoptados con evidente incompetencia del órgano municipal que los tomó.»*

El pronunciamiento contenido en los considerandos de la sentencia apelada, admitidos por el Tribunal Supremo, se ratifica por éste al decir que se «llega a la decisión de que los acuerdos recurridos fueron tomados con *notoria incompetencia* del repetido organismo municipal».

Es claro el contraste de esta sentencia con el contenido de las de 3 de diciembre de 1931, 8 de noviembre de 1932 y 12 de diciembre de 1941, todas ellas coincidentes en el reconocimiento de una facultad

del Ayuntamiento Pleno para dejar sin efecto o resolver sobre actos dictados o asuntos atribuidos a la Comisión Municipal Permanente (6). Teniendo en cuenta la normativa vigente en el momento de producirse los hechos, puede buscarse una justificación, no clara, para fundamentar esta posición adoptada por los Tribunales. Pero no cabe trasladar el criterio a supuestos producidos estando en vigor la Ley de 16 de diciembre de 1950 o su texto refundido de 24 de junio de 1955.

6. En algunas sentencias puede encontrarse una tendencia a considerar, en contra de lo ya señalado, al Ayuntamiento Pleno como superior a los otros órganos municipales; se habla de que es «organismo superior», fundamentando así la absorción de atribuciones por él efectuadas respecto a la Comisión Municipal Permanente (7).

Si difícil, por no decir inviable, es el mantenimiento de una superioridad o supremacía de uno de los órganos municipales que se consideran sobre los restantes, la cuestión tiene una mayor incidencia si se pretende mantener la existencia de una relación jerárquica entre los mismos. No existe un grado superior en la estructura orgánica municipal a favor de cualquiera de estos órganos, y, por tanto, serán inaplicables los principios que informan a la jerarquía administrativa (8).

(6) Damos por reproducido el contenido de las notas (2) y (3).

(7) Las sentencias de 4 de julio de 1932, 4 de enero de 1948, 26 de octubre de 1959, 4 de noviembre de 1962, 1 de diciembre de 1962, 11 de mayo y 2 de julio de 1964 y 8 de mayo de 1965, entre otras, ponen de manifiesto cuanto ha quedado indicado.

(8) El artículo 29 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales señala que «el Ayuntamiento es el órgano de gobierno y administración local que ostenta la suprema jerarquía del Municipio sobre el que ejerce jurisdicción, al que representa y personifica, con el carácter de Corporación de Derecho público».

Este artículo puede inducir a dudas acerca de si el Ayuntamiento Pleno es un órgano que se sitúa en primer grado dentro de una relación jerárquica con respecto a los demás. La Ley de Régimen Local, texto fundamental a estos efectos, se limita a indicar que la administración del Municipio estará a cargo del alcalde y del Ayuntamiento, uno y otro con atribuciones propias, sin verificar referencia alguna a un orden jerárquico, verificando una enumeración orgánica y una manifiesta enunciación del criterio de la Ley de mantener una diferenciada esfera de atribuciones o competencia para cada órgano.

Si se hace una referencia al concepto y caracteres de la jerarquía (vid. GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo II, Madrid, 1967, pp. 415 y ss., y en *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid, 1957, pp. 206 y ss., y ENTRENA CUESTA, en *Curso de Derecho administrativo*, Madrid, 1965, pp. 187 y ss.), llegamos a la conclusión de que tal vínculo no existe entre los órganos de la Administración municipal y que es inexacta o inadecuada la terminología contenida en el artículo 29 del citado Reglamento.

Siendo la jerarquía un principio de la organización administrativa, que establece un vínculo entre órganos de distinto grado, pudiendo los superiores dirigir y fiscalizar la conducta de los inferiores, al no poder los órganos municipales llevar a cabo esta facultad de dirección o fiscalización, la relación jerárquica entre los mismos no se da.

Tampoco podrá un órgano municipal dictar órdenes a los demás o inspeccionar sus actividades, ni podrá uno de ellos hacer prevalecer su voluntad sobre la del

La sentencia de 1 de diciembre de 1962 concreta acertadamente este problema frente a esas otras consideraciones apuntadas para señalar que el problema de la superioridad jerárquica:

«No puede trasladarse a las relaciones entre la Comisión Permanente y el Pleno de la misma Corporación, encarnaciones concretas y diferenciadas de su personalidad única, que actúan paralela y separadamente, sin escalonamiento jerárquico de sus competencias.»

La sentencia de 2 de julio de 1964 pretende colocar al alcalde en una posición totalmente injustificada dentro de la estructura del gobierno y administración del Municipio, lo que se contrapone a las dos posiciones precedentemente referenciadas: aquella que propugna situar al Pleno del Ayuntamiento en el más alto grado de un pretendido orden jerárquico, que rechazamos, y la que se sustenta de inexistencia de una relación jerárquica entre los órganos municipales. En esta sentencia podemos ver que:

«La representación del Ayuntamiento por su cabeza visible, el alcalde, quien hállese investido y revestido, por el criterio normal de sus administrados y por el más sólido y elevado respaldo de su Ley de Régimen Local, de la máxima autoridad y competencia para todas las cuestiones de gobierno y administración de su municipio, en la forma amplísima con que la preceptúa el capítulo III del título IV de la mencionada Ley de Régimen Local.»

Reiteradamente la jurisprudencia, al pretender resolver los problemas de competencia que le han sido planteados, no se ha atendido

inferior, al estar totalmente deslindados, por obra de la Ley, los campos de sus competencias. Asimismo, al no existir una identidad competencial por razón de materia, si bien el conjunto de las diferentes competencias atribuidas a los órganos municipales están encuadradas dentro de la genérica prevista para el Municipio en el artículo 101 de la Ley, no podrá decirse que hay una relación jerárquica. Para que exista jerarquía se precisa, además de un conjunto de órganos, la existencia del vínculo que los relacione al tener distinto grado.

La expresión «suprema jerarquía del Municipio» se estima inadecuada para, innovando el contenido de la Ley, sustentar que el Ayuntamiento—también genéricamente denominado en esta ocasión— es el órgano que tiene el máximo grado en una inexistente relación de subordinación respecto a los restantes. El texto reglamentario dice jerarquía del Municipio, proyectando, por tanto, el principio de organización administrativa al ente y no a los órganos, a los que la Ley y el propio Reglamento les atribuye su gobierno y administración.

Sé ha recogido en la nota 5 cómo MARTÍN-RETORTILLO sustenta que con la nueva Ley de Régimen Local ha quedado abolida la jerarquización entre los órganos municipales, asignando la Ley cometido propio y específico a cada uno de ellos, sin perjuicio de los supuestos en que la ratificación resulte obligada. (Vid. Carmelo ABELLÁN en la referencia contenida en la nota 5.)

a las normas positivas, reconociendo las atribuciones en la forma rígidamente establecida, sino que ha acudido a criterios de una lógica no siempre calificable de jurídica, como ha sucedido con el considerado axioma de que «quien puede lo más puede lo menos».

7. Tal vez en esto no ha dejado de tener influencia la imprecisión de la terminología utilizada por gran parte de las normas que constituyen nuestro ordenamiento. Se echa en falta la incorporación a los equipos de trabajo para la elaboración de disposiciones legales de personas con auténtica especialización en el Régimen Local, o bien si esta incorporación se ha producido, no ha sido suficientemente cuidada la utilización de los términos, habiendo contribuido el legislador a producir un confusionismo que inicialmente podía haber evitado de forma total.

Quien esté dedicado al estudio de los problemas jurídicos locales no puede o no debe admitir las atribuciones genéricas cuando no existe una estructuración jerárquica. No puede aceptarse una referencia a los Ayuntamientos cuando debe, desde un principio, puntualizarse si el legislador quiere referirse al Ayuntamiento Pleno, a la Comisión Municipal Permanente o al alcalde, órganos cuya creación y funciones están plenamente concretadas, sin perjuicio de un incremento de las mismas por normas dictadas con posterioridad; pero precisamente estas normas deben de situar la función o funciones adicionales teniendo en cuenta el contenido de los artículos 116, 121 y 122 de la Ley de Régimen Local. Responden a un reconocimiento de esta imprecisión las disposiciones adicionales segundas de los Reglamentos de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares y de Reparcelaciones del Suelo, afectado por planes de ordenación urbana.

Es así como la jurisprudencia acude a razones, en muchas ocasiones extrajurídicas, para intentar justificar las posiciones que adopta. Podemos ver cómo en la sentencia de 20 de febrero de 1962 se fundamenta la atribución de competencia a la Comisión Municipal Permanente por existir «una reiteradísima jurisprudencia» y por no hallarse «precisado exactamente cuál debe ser dicha autoridad, compete indiscutiblemente su resolución a la Comisión Permanente». La sentencia de 15 de febrero de 1965 atribuye la competencia al mismo órgano municipal, atendiendo «no sólo a su escasa importancia, sino porque con este sistema se hace posible la mayor agilidad de la Administración que en otro caso estaría semianquilosada» (9).

(9) Junto a las referencias jurisprudenciales citadas cabe incluir, entre otras, las siguientes: «en lo tocante a la negación de competencia de la Comisión Municipal Permanente para adoptar el acuerdo de inclusión de la finca en el Registro de Solares de Edificación Forzosa, por entender los actores que corresponde la decisión al Pleno del Ayuntamiento, según los artículos 121, c), y 136 de la Ley de Régimen Local, la mera lectura de éstos pone de relieve su inadecuada aducción al caso, porque concierne a la aprobación del régimen económico del suelo y a la ordenación urbana, o sea, al dictado de la normativa para el desarrollo de estas actividades, cosa bien distinta y de notoria mayor entidad que el acuerdo

8. El contenido de la sentencia de 8 de mayo de 1965 es extremadamente significativo al incidir en consideraciones personales, plenas de subjetivismo, admitiendo y justificando la búsqueda por un alcalde del apoyo de los demás miembros que integran el Pleno del Ayuntamiento, actividad consultiva que puede admitirse de forma oficiosa, pero no entregando la Alcaldía su especial competencia a la deliberación del Pleno (10).

Por su muy especial carácter reproducimos el considerando del Tribunal Supremo:

«Asimismo es rechazable la alegación de nulidad del repetido acuerdo por haberse adoptado en el Pleno del Ayuntamiento, en vez de por el alcalde, conforme lo atribuye el apartado c) del artículo 116 de la Ley de Régimen Local, pues ya se razona, al tomar aquél, que *el alcalde recaba la colaboración corporativa para el contraste de pareceres en evitación de que se presentara como de personal la medida adoptada*, y como el disponerlo de esta suerte *puede entenderse en vía del mejor cumplimiento del servicio*, dentro de la facultad que igualmente otorga al alcalde el apartado i) del mentado artículo 116, y en definitiva no abdica la propia competencia, toda vez que acuerda por sí en el extremo, *reforzado en su criterio con el unánime concejil*, resultaría ilógica la anulación del acto en atención a ofrecerse con *mayores garantías de imparcialidad y fundamentación en interés del núcleo del vecindario*, que se quiso superar con la resolución, por la que nada hay que objetar a la consideración del Tribunal de instancia, mantenedora de tal punto de vista.»

de registrar un solar en correspondencia cabalmente a la ordenación anterior, que ésta sí pudo estar atribuida al Pleno» (sentencia de 17 de diciembre de 1966): «no obstante haber sido la Comisión Permanente quien decretó la inclusión de la finca en el Registro de Solares, no es posible tachar a este órgano municipal de incompetencia para ello...; actuación que, aun guardando sustancialmente analogía con las más amplias de ordenación urbana y urbanismo..., es sólo constitutiva de una concreta actividad administrativa que, al no venir expresamente atribuida al Pleno, lógicamente ha de adscribirse a la propia Comisión Permanente» (sentencia de 10 de febrero de 1967).

(10) No es admisible que en los órdenes del día a formar para la celebración de sesiones por el Pleno del Ayuntamiento o por la Comisión Municipal Permanente se introduzcan asuntos que no corresponden a su competencia y sobre los cuales, de pronunciarse, tan sólo podrían hacerlo como órganos consultivos y carecen estos órganos de tal naturaleza. Estas previas consultas tienen un significado más político que jurídico, y será por otra vía, distinta a la de los asuntos a tratar en sus sesiones, la que deberá utilizarse. Como señalan GARCÍA-TREVIJANO y MARQUÉS CARBÓ (vid. nota 5), se produciría una injustificada sobrecarga en el actuar de estos órganos.

No puede este razonamiento sustentarse sobre los argumentos recogidos, ya que, *a sensu contrario*, se llega a que la actuación individualizada del alcalde, como órgano gestor de la actividad municipal, tiene menor imparcialidad o defiende de forma inferior los intereses públicos o cumple peor las exigencias del servicio que si adopta su resolución en el seno del Pleno del Ayuntamiento. El trasvase de competencias de la específica del apartado c) del artículo 116 a la residual del apartado d) pone de relieve la trayectoria que sigue el Tribunal para basar su decisión.

Finalmente, a este respecto, la sentencia de 26 de enero de 1973 dice que:

«Se ha venido entendiendo que la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento es competente para la declaración de ruina... tanto por la consideración subjetiva de la calidad del órgano actuante como de la permanencia de su actividad adecuada a una materia cuya naturaleza no permite interrupciones dilatorias», añadiendo: «nada se opone a la competencia de la Comisión Permanente», teniendo un más alto significado el siguiente pronunciamiento: al otorgar a la Comisión Municipal Permanente la competencia para la declaración de ruina se hace atribuyéndola *«prudencialmente a un órgano colegiado y no unipersonal la responsabilidad de la decisión tanto por garantía de los administrados como por descargo de la primera autoridad municipal respecto a tan trascendente decisión, si bien es a ésta a quien corresponde la dirección de la tramitación del expediente»*.

Es significativa la sentencia de 18 de marzo de 1970 al reconocer que existió una decisión por parte de la Alcaldía de someter a conocimiento del Pleno de la Corporación la resolución de un expediente sancionador de un funcionario con uso de armas. Hace constar en sus considerandos que no resultaba desconocida la competencia exclusiva de la Alcaldía, pero que existió un deseo expreso de la misma de someter la cuestión al Ayuntamiento Pleno. Esta situación da base al Tribunal Supremo para sustentar que:

«La Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958 —supletoria de las normas que regulan el de las Corporaciones Locales, conforme a lo preceptuado en su artículo 1.4—, establece terminantemente que «la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan como propia, salvo en los casos de delegación, sustitución o avocación, previstos en las Leyes (art. 4.º), y que «la incom-

petencia puede declararse incluso de oficio» (art. 8.º), de manera que *para la transferencia válida del ejercicio de la competencia no basta la manifestación volitiva del órgano competente, sino que es necesaria la previa autorización legal, sin la que nunca está legitimado para entrar en funciones el órgano que carece de competencia propia, aunque haya querido transferírsela, el que la tiene otorgada por la Ley de forma exclusiva y excluyente».*

9. Queda establecida así una relación entre las normas procedimentales contenidas en el ordenamiento jurídico local y la Ley de Procedimiento Administrativo.

El carácter de interés público que revisten los problemas derivados del ejercicio de la competencia atribuida a cada órgano y la importancia de los mismos quedan manifiestamente recogidos en la sentencia de 15 de abril de 1963 al decir:

«El aspecto de interés público que reviste todo lo concerniente al procedimiento y a la competencia del órgano actuante impone revisarla primordialmente y además en obligado acatamiento a los artículos 4.º y 8.º de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, preceptivos de la irrenunciabilidad de la competencia, de que ésta se ejerza por los órganos que la tengan atribuida como propia y de que su falta puede declararse lo mismo de oficio que a instancia de los interesados.»

La posibilidad de ser apreciados de oficio los defectos que vicien de nulidad actos administrativos por falta de competencia queda admitida, en relación a los entes locales, en la sentencia de 12 de abril de 1966. Es contundente en este sentido, asimismo, la de 19 de abril de 1969, según la cual: «son nulos de pleno derecho, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4.º y 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que dispone que la competencia es irrenunciable y que se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida», los actos dictados por las Comisiones Provinciales de Urbanismo anulando licencias municipales, ya que las Leyes de Régimen Local y del Suelo «atribuyen a los Ayuntamientos —concretamente, a sus Comisiones Municipales Permanentes, cuando existan— competencia exclusiva para conceder las licencias de obra de nuevas edificaciones y, naturalmente, los casos de revocación».

No obstante, esta exigencia legal de irrenunciabilidad quedará en cierto modo disminuida al estructurarse la tesis subjetiva relacionada con la presencia de los titulares del órgano competente en otro

órgano carente de competencia, como ocurre en los pronunciamientos de la sentencia de 12 de abril de 1966 citada.

Asimismo la también citada sentencia de 18 de marzo de 1970 quiere salvar, con una consideración meramente hipotética, el obstáculo que supone el contenido del artículo 4.º de la Ley de Procedimiento Administrativo para mantener que la actuación del alcalde dentro del órgano corporativo plenario no supone una abdicación de sus competencias ni supedita su ejercicio al criterio del Pleno, sino que únicamente existe un refuerzo del criterio del titular de la Alcaldía con la unanimidad de los restantes miembros de la Corporación (11).

Rotundamente se evidencia la falta de claridad jurídica si se tienen en cuenta los imperativos legales para el ejercicio de la competencia y el artificio jurídico que supone el admitir que un acuerdo adoptado por un Ayuntamiento Pleno es una resolución del alcalde refrendada o apoyada con el criterio unánime concejil, utilizando palabras de la propia sentencia.

La inexistencia de una ordenación jerárquica entre Ayuntamiento Pleno, Comisión Municipal Permanente y alcalde tiene su proyección hacia los distintos supuestos recogidos en los artículos 4.º, 8.º y 53 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

10. La sentencia de 27 de enero de 1971 mantiene como muy dudosa la posibilidad de subsanación o convalidación, a través de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley de Procedimiento Administrativo, cuando se trata de actos nulos de pleno derecho, considerando factible la convalidación cuando el supuesto sea de incompetencia por razón de jerarquía y no de materia. Si no existe relación jerárquica, no puede darse vicio de incompetencia de tal naturaleza en el actuar de los indicados órganos municipales.

Así lo ha entendido el Tribunal Supremo en su sentencia de 1 de diciembre de 1962, ya citada, al decir:

(11) *Sentencia de 12 de abril de 1966.*—«Debiéndose declarar que, aun cuando las licencias para las instalaciones, como la de autos, corresponden ser otorgadas por los alcaldes, el haberse concedido por el Pleno de la Corporación no afecta de nulidad a la resolución, ya que en todo caso, con la presencia de aquél en dicho Pleno, se cumple con lo dispuesto en el artículo 6.º del Reglamento de 30 de noviembre de 1961.»

Sentencia de 18 de marzo de 1970.—«Aun en la hipótesis de que, frente al criterio expuesto en la sentencia apelada, siguiendo el establecido por esta Sala en sentencias de 21 de octubre de 1964 y 10 de octubre de 1966, pudiera prevalecer el mantenido por el abogado del Estado, con apoyo en las de la Sala 4.º de 8 de mayo de 1965 y 22 de diciembre de 1967, dictadas en relación con licencias o autorizaciones acordadas con intervención del alcalde, «sin abdicar de su propia competencia», y quedando en sus manos la decisión, sometida al órgano colegiado, para reforzar su criterio con el unánime concejil, pero sin supeditarle a éste, sería necesario, en todo caso, resolver sobre el fondo del asunto, por imperativo del artículo 100.7 de la Ley de Jurisdicción.»

«No puede aducirse la doctrina de la convalidación de los actos viciados de incompetencia, porque el artículo 53 de la Ley de Procedimiento Administrativo —que no tiene exacto equivalente en nuestro ordenamiento jurídico local— se refiere a la aprobación por el órgano superior jerárquico, lo que no puede trasladarse a las relaciones entre la Comisión Municipal Permanente y el Pleno de una misma Corporación.»

En oposición a esta tesis, la más reciente sentencia de 17 de marzo de 1970 señala:

«de acuerdo con el artículo 1.º, 4, de la Ley de Procedimiento Administrativo, que declara la aplicación supletoria de esta Ley al procedimiento de las Corporaciones Locales, y el artículo 53.2 de la misma, que admite la convalidación de los actos cuyo vicio consistiera en incompetencia cuando se realiza por el órgano competente superior jerárquico del que dictó el acto convalidado, en todo caso, aquel vicio en el acto emanado de la Comisión Permanente habría quedado convalidado».

La posibilidad de aplicación subsidiaria de las normas de procedimiento administrativo contenidas en la Ley de 17 de julio de 1958 no puede ser admitida de una forma tan amplia como se deriva del contenido de esta sentencia, ya que presupuesto básico para la aplicación de la convalidación prevista en el artículo 53 de la Ley es la existencia de una ordenación jerárquica, que, al no existir, no podrá ser objeto de aplicación.

Si la validez o nulidad de un acto administrativo no depende del acierto en la motivación, sino de sus formalidades esenciales y de su licitud y legalidad intrínsecas, como ha proclamado nuestro Tribunal Supremo en su sentencia de 3 de octubre de 1968, cuando haga referencia a ese requisito esencial, que es la competencia, incidirá en la validez o nulidad del acto. Posteriormente, en sentencia de 23 de junio de 1972, se afirma que «los actos administrativos se producirán por el órgano competente, siendo nulos de no derecho los dictados por órganos manifiestamente incompetentes».

Sabido es que el artículo 47.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo sanciona como actos nulos de pleno derecho aquellos que estén dictados por órgano manifiestamente incompetente. Este calificativo dado a la incompetencia ha sido especialmente considerado en la sentencia de 2 de julio de 1964, anteriormente apuntada, relacionada en este caso con la solución de un problema de falta de competencia planteado entre órganos municipales, al indicar:

«Para que se produzca la nulidad plena de un acto administrativo por razón de incompetencia del órgano es necesario que ésta sea manifiesta», es decir, notoria, evidente y grave, y para determinar tal condición no se puede acudir a un criterio general sistemático, sino que es preciso examinar en concreto la declaración normativa de competencia, la actuación del órgano y el conjunto de los derechos o intereses legítimos afectados por la resolución que se trata de declarar nula, sin olvido de que existe un interés general por parte de la Administración en orden a que la competencia sea ejercitada con arreglo a la distribución prevista en el ordenamiento administrativo» (12).

Parece resistirse el Tribunal Supremo a calificar como actos nulos de pleno derecho, por estar dictados por órganos manifiestamente incompetentes, los producidos por un Ayuntamiento Pleno, absorbiendo atribuciones de los demás órganos, o por la Permanente respecto a las del alcalde; no así respecto a las del Ayuntamiento Pleno.

No obstante, no ha dudado de calificar nuestro más alto Tribunal de notoriamente incompetente el actuar de una Comisión Municipal Permanente, ejercitando atribuciones específicamente encomendadas a un alcalde (sentencia de 30 de abril de 1959), al igual que declaró nulo de pleno derecho un acuerdo de un Ayuntamiento Pleno invadiendo la potestad sancionadora que la Ley atribuye de forma exclusiva en determinados supuestos al alcalde (sentencia de 10 de octubre de 1966).

Como es lógico, la declaración de nulidad de pleno derecho por razón de incompetencia, ha sido terminante cuando el alcalde o la Comisión Permanente han intentado ejercitar atribuciones correspondientes a los demás órganos de la Administración municipal. Ya la sentencia de 3 de diciembre de 1931 decía:

«Otra cosa sería si ocurriera lo contrario, o sea, que siendo asunto de la competencia del Pleno, lo resolviera la Comisión Municipal Permanente, porque ésta no se halla en condiciones de sobrepasar el límite de facultades que le están concedidas para invadir la esfera de acción de una mayor jurisdicción.»

(12) La interpretación jurisprudencial de los supuestos legales de nulidad absoluta por incompetencia manifiesta se halla clara y acertadamente estudiada por Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en su obra *La doctrina de los vicios de orden público*, Madrid, 1970, pp. 235 y ss. Posteriormente, la obra de S. A. SANTAMARÍA PASTOR: *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, I. E. A., Madrid, 1972.

Más recientemente el Tribunal Supremo, en sentencia de 10 de octubre de 1969, sustenta:

«Un órgano unipersonal—el teniente de alcalde del distrito de Arganzuela-Villaverde, por un simple decreto, de plano, dejando de oír previamente a la Sociedad interesada, que en posesión de licencia de construcción sin limitación alguna se encontraba, privó de efecto, parcialmente, al acto dispensador de dicha licencia, que fue discernido por el órgano colegial a quien le viene atribuida la competencia (la Comisión Municipal Permanente), actuación aquella fuera de órbita de la suya, pues únicamente tiene las determinadas en el artículo 120 de la Ley de Régimen Local y 17 más los 19 a 21 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, es decir, de mera delegación del alcalde y miembro integrante de la Comisión Municipal Permanente, con lo que *se está en presencia de un acto administrativo*—el de la implícita revocación parcial de la licencia—*dictado por órgano manifiestamente incompetente, comprendido en el artículo 47.1.a)*, en relación con el 4.º de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, aplicable a las Corporaciones Locales, según el artículo 1.º 4, de la misma, y que, por ende, está viciado de nulidad *iure pleni*, conforme al párrafo inicial del primero de los preceptos de dicha Ley últimamente citada, y así debe ser declarado, sin entrar, por tanto, a conocer el fondo del asunto, como en supuestos similares contempló esta misma Sala en su sentencia, entre otras, de 24 de mayo de 1968 y las en ella reseñadas y Sala 5.ª de 26 de febrero de 1968.»

En contraposición, la sentencia de 8 de noviembre de 1932 parte de que «no existe ningún precepto legal que declare nulos los acuerdos tomados por el Pleno, aunque se trate de asuntos de la competencia de la Permanente».

Como posteriormente se analizará, también ha sido frecuente la directriz jurisprudencial de intentar salvar la falta de competencia acudiendo a criterios personalistas de integración subjetiva de los miembros de la Comisión Permanente en el Pleno Municipal; en este sentido abunda la sentencia de 17 de octubre de 1939.

Junto a las ya citadas sentencias de 10 de octubre de 1966 y 10 de octubre de 1969, cabe destacar el contenido de las de 21 de octubre de 1964 y 18 de marzo de 1970, ambas directamente relacionadas con la defensa y reconocimiento de la competencia del alcalde-presidente del Ayuntamiento frente a intervenciones de otros órganos. En la primera de ellas se señala que:

«La competencia para conocer y decidir la reposición se halla atribuida al mismo órgano que dictó el acto objeto de impugnación, y como quiera que en el caso a que se contrae la presente apelación resulta probado que, habiendo dado por el alcalde-presidente del Ayuntamiento de Puzol, conforme a lo previsto en el artículo 111, letra a), del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, la resolución que fue objeto de recurso de reposición, no conoció y decidió este dicho alcalde, que era el órgano competente para efectuarlo, sino el Ayuntamiento Pleno, al que no le estaba atribuida, se incurrió en vicio de nulidad.»

La segunda de estas sentencias (18 de marzo de 1970) plantea como cuestión principal la de la nulidad de los acuerdos plenarios por haber sido dictados por órgano notoriamente incompetente, y al tratarse de sanción de falta grave a funcionario que usa armas, se reconoce expresamente que la doctrina contenida en la sentencia de 8 de mayo de 1965 «no es aplicable al serlo la referente a caso análogo —funcionario que usa armas— contenida, entre otras sentencias de dicho alto Tribunal, una anterior —la de 21 de octubre de 1964—; pero otra posterior —la de 10 de octubre de 1966— explícitamente declara que la autoridad que el artículo 111, apartado a), del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local tiene conferida la potestad sancionadora de las faltas muy graves, cometidas por funcionarios municipales que usen armas, es el alcalde-presidente de la Corporación», añadiendo: «El Pleno del Ayuntamiento obró con notoria incompetencia al separarle del servicio y, por tanto, es nulo de pleno derecho el acto que así lo acordó».

Generalmente la jurisprudencia se presenta como más celosa de la defensa de la competencia del Ayuntamiento Pleno en todos aquellos supuestos en los que otros órganos municipales han pretendido llevar a cabo una interferencia o asunción de atribuciones que, con arreglo a la normativa vigente, no les corresponde. Las sentencias de 21 de noviembre de 1958, 1 de diciembre de 1962 y 22 de mayo de 1965 son claros exponentes de esta dirección.

Sustenta la primera de ellas:

«Entre las atribuciones que corresponde al Ayuntamiento en Pleno como órgano deliberante de la Administración municipal se encuentra, según establece en su apartado e) del artículo 121 de la Ley de Régimen Local, de 16 de diciembre de 1950, la de aprobar los planes de obras que se enumeran en el referido apartado..., entre los que se encuentran los referentes al alumbrado, por lo

que el acuerdo adoptado por la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Ciudad Real el 1 de mayo de 1956 aprobando el Plan de obras correspondiente a la instalación del alumbrado público en varias calles de la prenombrada ciudad... *adolece en el caso enjuiciado de un vicio sustancial de nulidad, ya que la expresada Comisión, al tomar el acuerdo aludido, lo hizo arrogándose las atribuciones de que carecía.*»

La sentencia de 22 de mayo de 1965 mantiene que:

«La Comisión Municipal Permanente carecía de competencia para aprobar definitivamente el expediente de contribuciones especiales...; ello hace que el acuerdo citado adolezca de una absoluta y radical nulidad, conforme a lo establecido en el apartado a) del párrafo 1.º del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, aplicable en la esfera local en virtud de lo dispuesto en el párrafo 4.º del artículo 1.º de la misma Ley» (13).

De todas estas referencias jurisprudenciales puede obtenerse como consecuencia unitaria la de que toda actuación de un órgano municipal absorbiendo facultades atribuidas a otro distinto trae consigo la nulidad de pleno derecho, posición que se corrobora desde el momento en que, sin volver a analizar la existencia o inexistencia de un orden jerárquico entre los órganos municipales, se producen decla-

(13) *Sentencia de 1 de diciembre de 1962.*—«Lo mismo que la Ley de Régimen Local, en su texto de 1955, que el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 1952, distinguen la competencia de aquéllas en cuanto al ejercicio de acciones judiciales, sentando como regla general la de su privativa atribución al Pleno de los Ayuntamientos cuando de éstos se trata, y como excepción inequívocamente condicionada, la de su posible ejercicio por la Comisión Permanente Municipal, cuando concurra la circunstancia de ser urgente, porque de la demora pudiera seguirse perjuicio a los intereses municipales, pero con la taxativa obligación de dar cuenta al Pleno en la primera reunión que se celebre, a los efectos de la oportuna ratificación por el mismo de la iniciativa de la Comisión que se le comunica», añadiendo: «en el caso de autos, resulta de las actuaciones administrativas que el acuerdo de la Comisión Permanente del Ayuntamiento, favorable a la iniciativa del presente recurso, se adoptó en 27 de julio de 1960, no venciendo hasta el 9 de agosto siguiente el plazo para la interposición de aquél, sin que durante el mismo se convocara al Pleno, el cual celebró ulteriormente varias sesiones, cuatro ordinarias y una extraordinaria, en los días 8 de septiembre, 10 y 25 de octubre y 10 de noviembre de dicho año, sin que en ellas se solicitase, ni, por tanto, se pudiera acordar la ratificación del expresado acuerdo de la Comisión Permanente, que no se produjo hasta la posterior sesión de 9 de diciembre, es decir, cuatro meses después de deducido el recurso, sin especiales explicaciones justificativas sobre los motivos de urgencia que determinaron el proceder de la Comisión y, menos aún, sobre cualquier excusa de retraso en el cumplimiento de la perentoria exigencia legal hasta entonces omitida».

raciones de nulidad de pleno derecho por haber asumido el Pleno del Ayuntamiento funciones propias de la Alcaldía o por haber actuado la Comisión Municipal Permanente en el ámbito de las competencias atribuidas al Ayuntamiento Pleno.

11. Como consecuencia de la indicada imprecisión terminológica, se ha planteado con extrema frecuencia la atribución de competencias a un órgano municipal cuando en el texto positivo tal atribución aparece referida al Ayuntamiento, entendiéndose en estos casos que la genérica denominación Ayuntamiento integra, indistintamente, a los tres órganos (Ayuntamiento Pleno, Comisión Permanente y Alcalde).

Con ocasión de las declaraciones de ruina, de inclusión de fincas en el Registro Municipal de Solares, de aprobación de reparcelaciones o del dictado de órdenes de derribo, se ha suscitado toda una problemática de determinación de competencias.

En tanto que las sentencias de 21 de febrero de 1951, 22 de diciembre de 1958, 5 de noviembre de 1960, 20 de febrero de 1962, 11 de mayo de 1964 y 18 de noviembre de 1969 reconocen como competencia de la Comisión Municipal Permanente la declaración de ruina de un edificio, partiendo de que tal declaración puede ser adoptada por este órgano o por el alcalde, las sentencias de 21 de febrero de 1955 y 22 de noviembre de 1969 atribuyen la competencia al alcalde, sin presentar fundamentación alguna contrapuesta a la anterior (14).

(14) En el discurrir de las sentencias citadas podemos hallar estas afirmaciones: El reconocimiento de que no existe una atribución como competencia del Pleno o de la Comisión Municipal Permanente, trae consigo que las declaraciones de ruina puedan referirse indiscutiblemente al alcalde (sentencia de 22 de diciembre de 1958); la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento tiene patente competencia para declarar una ruina, pues ningún precepto legal impone con carácter de necesidad que tal decisión haya de ser adoptada por el Ayuntamiento Pleno (considerando del Tribunal Supremo en la sentencia de 22 de diciembre de 1958); la Comisión Municipal Permanente tiene competencia, no sólo porque ningún precepto legal lo prohíbe, sino porque la tiene para cometidos muy análogos, como el que se expresa en el artículo 122, apartado f), de la Ley de Régimen Local, que encomienda a la misma la concesión de licencias de obras, y al no existir una atribución exclusiva a la Alcaldía ni precepto que de forma categórica vincule tal competencia al Ayuntamiento Pleno, ha de estimarse por eliminación atribuida a la Comisión Permanente, dentro del enunciado del artículo 122, apartado f), de la Ley de Régimen Local, aplicable por analogía (sentencia de 5 de noviembre de 1960); no hallándose precisado exactamente cuál debe ser la autoridad para dictar tal declaración, compete indiscutiblemente su resolución a la Comisión Municipal Permanente, máxime al no venir determinado por disposición de la Ley de Régimen Local cuál sea el Organismo municipal que deba de entender sobre ello (sentencia de 20 de febrero de 1962); al no figurar entre los casos que reserva exclusivamente al Pleno el artículo 121 de la Ley, la definición del estado ruinoso puede acordarla con plena validez la Comisión Permanente, toda vez que no queda absorbida en la órbita del Organismo superior aquella decisión, ni se halla impuesta su ratificación por el mismo (sentencia de 11 de mayo de 1964); la competencia en cuanto a la declaración de ruina lo es tanto del Ayuntamiento Pleno como de la Comisión Permanente o del propio alcalde (sentencia de 18 de noviembre de 1969); la declaración de ruina de un edificio en general se halla dentro de las facultades otorgadas al alcalde; la referida declaración

Las previsiones contenidas en el artículo 5.º, apartado 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo no resultan de aplicación a los entes locales, ya que, si bien éstos tienen una personalidad unitaria, los órganos de gobierno y administración de los mismos no presentan una estructura jerárquica análoga a la prevista en el artículo 1.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. No es de extrañar que, al tener que dilucidar atribuciones genéricas de competencia, el Tribunal Supremo se haya inclinado por reconocerla a favor de cualquiera de los tres órganos, ya que además resulta que la competencia territorial es idéntica para todos y cada uno de ellos.

Sin embargo, la sentencia de 22 de noviembre de 1969 reconoce la competencia como propia del alcalde, y esto puede servir de enlace con las atribuciones recogidas en la Ley de Régimen Local, para la cual tales declaraciones de ruina no resultaban materias de nueva o primera consideración.

Ha de reiterarse que el apartado i) del artículo 116 atribuye al alcalde el ejercicio de cuantas facultades correspondan al gobierno y administración del Municipio no reservadas expresamente al Ayuntamiento Pleno o a la Comisión Permanente, de donde puede deducirse fundadamente que si una norma hace referencia, sin especificar órga-

ha de ser formulada por la autoridad municipal en expediente contradictorio de inquilinos y arrendatarios; ello implica, por una parte, la naturaleza administrativa y no judicial de esta clase de acuerdos, y por otra, el carácter no discrecional de los mismos (sentencia de 21 de febrero de 1955); la declaración de ruina, si en razón a la materia está atribuida a las Corporaciones municipales, dentro de su organización funcional, en lo que pudiera decirse especial asignación para la resolución de la misma, lo es tanto del Ayuntamiento Pleno como de la Comisión Permanente o del alcalde, el que precisamente de hacerlo obra en el ejercicio de facultades propias para resolver sobre estos asuntos, conforme al artículo 116 de la Ley de Régimen Local, sin que este Tribunal Supremo, en las distintas ocasiones que ha entendido de expedientes resueltos directamente por el alcalde, o en quien podía delegar, haya apreciado la existencia de vicio alguno (sentencia de 22 de noviembre de 1969).

En relación con este problema, GARCÍA-TREVIJANO pone de relieve que «no está otorgada esta competencia de manera clara a alguno de los órganos municipales, planteando serios problemas, dada su trascendencia para los intereses particulares, ya que chocan, cuando se tramita mediante expediente contradictorio, los de propietarios e inquilinos, siendo además una condición de procedibilidad para iniciar un desahucio. Tras una cita de sentencias indica: «Todo lo expuesto demuestra la falta de unidad de criterio que existe sobre materia tan importante. Con arreglo a la normativa vigente, la postura de la Jurisprudencia es muy discutible. En consecuencia, la cuestión hay que replantearla totalmente y admitir que no puede discutirse la competencia del Pleno o de la Permanente, porque ninguno de los dos la tiene, sino partir de la del alcalde, con posibilidad de resolución por cualquiera de los colegios. En una palabra: la competencia para llevar a cabo declaraciones de ruina corresponde solidariamente a los tres órganos municipales; cualquiera que intervenga decide sin vicio en cuanto a ella» (*Tratado de Derecho administrativo*, tomo II, pp. 1043 a 1045, Madrid, 1967). No ha dejado de pesar en estas afirmaciones la tendencia jurisprudencial de que, utilizando sus propias palabras, «los órganos colegiados por aplicación del principio de que están habilitados para resolver cuestiones pertenecientes a los monocráticos cuando los incluyan, caso de los alcaldes, que forman parte del Pleno y de la Permanente».

no, a la procedencia de que exista un intervencionismo municipal, la competencia, por aplicación del artículo 116 de la Ley de Régimen Local, será del alcalde.

El artículo 121 de la Ley últimamente citada contiene también una cláusula general, apartado D, por la cual serán de la competencia plenaria cuantas materias le incumban por precepto legal; es decir, deberá de existir una atribución específica en tal sentido. La duda que a este respecto puede plantear el artículo 170.4 de la Ley sobre el Régimen del Suelo, independientemente de estar referido a situaciones de urgencia y peligro que no admiten demora en la adopción de las medidas adecuadas, constituye un ejemplo más de imprecisión terminológica, tan abundante en la mencionada Ley, que, por el contrario, cuando hace referenciá a órganos encuadrados en el Ministerio de la Vivienda, tiene buen cuidado en verificar una precisa diferenciación (15).

Otra consecuencia puede obtenerse, a los efectos de este estudio, atendiendo al contenido de las indicadas sentencias y al mencionado artículo 5.º de la Ley de Procedimiento Administrativo. Cuando se produce la admisión indiferenciada o alternativa de competencias y existe una norma de aplicación subsidiaria que verifica una atribución a favor de los órganos inferiores competentes por razón de la materia, salvado, como ha quedado, cuanto al territorio se refiere, se llega a la conclusión de que indirectamente la jurisprudencia, coincide con el

(15) La base 14.1. f), del proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, al regular las atribuciones del Ayuntamiento, encuadra como propias del mismo «las que correspondan al Ayuntamiento Pleno, según la legislación urbanística en vigor».

Si verificamos una remisión tanto a la vigente Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana como al proyecto de reforma de la misma, nos encontramos con que, salvo raras excepciones, como las contenidas en los artículos 174 y 215, las restantes referencias a la competencia municipal, o bien se trata de competencias de carácter alternativo (arts. 170.4 y 171.1), o las denominaciones son totalmente genéricas y referidas al Ayuntamiento (arts. 23 a 25, 34, 40 a 43, 47, 51, 72, 74; 80, 101, 110, 111, 113, 114, 117, 118, 121, 122, 124 a 130, 134, 139, 143, e incluso el artículo 195.2 cuando determina los órganos locales a los que se encomienda el desarrollo de las actividades previstas en la Ley). Es de señalar que al regular la intervención en la edificación y uso del suelo, mantiene esta disposición la referencia genérica a los Ayuntamientos, sin precisar, ni aun en este caso, qué la competencia queda atribuida a las Comisiones Municipales Permanentes.

Desde este punto de vista no presenta un avance positivo el proyecto de reforma de la Ley del Suelo, ya que en el mismo las referencias continúan siendo a los Ayuntamientos y frecuentemente a las Entidades locales.

En consecuencia, va a resultar difícil establecer la correspondencia prevista en la base 14.1. f), con la legislación urbanística en vigor, sin perjuicio de que tenga que acudirse nuevamente a intentar encontrar soluciones a través de la legislación local; en este caso lo será por medio del ordenamiento vigente ó del texto articulado que en su día se promulgue. Las disposiciones adicionales segundas de los Reglamentos dictados para la aplicación de la Ley sobre el Régimen del Suelo van a ser, dentro del ordenamiento urbanístico, las únicas normas, con las excepciones de las escasas atribuciones específicas que se verifican a favor del alcalde, que determinan unas atribuciones de competencias.

criterio mantenido de que no hay una inferioridad, es decir, una relación jerárquica entre los órganos municipales. Si avanzamos en el estudio de los artículos siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo, vemos cómo su aplicación no resulta viable dentro de la estructura local al nivel orgánico que se analiza.

De forma análoga, las sentencias de 31 de marzo de 1962, 30 de mayo de 1972, 29 de septiembre de 1962, 13 de noviembre de 1963 tratan el problema de la competencia para ordenar la demolición de elementos constructivos indebidamente ejecutados. Las dos primeras reconocen competencia a la Comisión Municipal Permanente, y las dos últimas lo hacen a favor de la Alcaldía (16). Al tomar una posición en este problema también debemos de inclinarnos por la competencia del alcalde cuando haya de procederse a un derribo de obras clandestinas no susceptibles de legalización, ya que al mismo le corresponde la exigencia del cumplimiento de las ordenanzas de construcción; pero en modo alguno este órgano municipal podrá llevar a cabo la legalización de las obras susceptibles de tal reconocimiento, salvo que exista una atribución expresa en Ordenanzas de tales facultades, conforme a lo dispuesto en el artículo 122, apartado f), de la Ley de Régimen Local.

Lo que no cabe es intentar buscar una analogía entre la concesión de una licencia de obras y una declaración de ruina. La causa de los actos administrativos que se produzcan y los fines de los mismos son totalmente distintos, por lo que habrá de ser otro el camino a seguir para concretar qué órgano será competente para dictarlos y

(16) *Sentencia de 30 de mayo de 1972* (considerando de la sentencia apelada admitido por el Tribunal Supremo).—«Antes de entrar en el estudio del fondo de la cuestión planteada en este recurso, la entidad recurrente alega la nulidad de los actos administrativos impugnados por haber sido dictados por Órgano manifiestamente incompetente para ello, ya que, según dicha parte, la Comisión Municipal Permanente que los dictó no era competente para acordar la demolición de lo que se consideró indebidamente construido, puesto que la competencia viene atribuida a la Alcaldía, alegación de nulidad que hemos de rechazar por inoperante, ya que al formularla se olvidó que la facultad de derribo les está específicamente concedida a los Ayuntamientos, estando concretamente señalada esta facultad en el artículo 171 de la Ley del Suelo, que se refiere a los Ayuntamientos, referencia que impide considerar incompetente a la Comisión Municipal Permanente por ser ésta parte del Ayuntamiento.»

Sentencia de 13 de noviembre de 1963.—«Tanto en los artículos 116 y 117 de la citada Ley de Régimen Local como el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 17 de mayo de 1952, establecen la competencia de la Alcaldía para ejercitar los actos de aplicación de las Ordenanzas de Construcción y Policía Urbana y Reglamentos Municipales, y como en estas normas se exige para edificar el requisito de la previa licencia, bajo sanción de demolición, caso de infracción de lo en ella dispuesto, la aplicación de las Ordenanzas al caso de autos es una resolución de mera ejecución de los Reglamentos Municipales, para los que se halla legitimado el alcalde.»

no por medio de una analogía, cuando existe un articulado legal que claramente estructura las atribuciones por razón de materia (17).

Sin detenernos en un estudio pormenorizado de otras muchas cuestiones y problemas que la falta de especificación de competencias trae consigo en el actuar municipal, con carácter meramente indicativo, se señalan dos vertientes de problemas que han ocasionado dudas o interpretaciones no siempre correctas: inscripción de inmuebles en el Registro Municipal de Solares de Edificación Forzosa y gestión impositiva a través de contribuciones especiales.

Limitándonos a una simple referencia al primero de ellos, cabe señalar que el Tribunal Supremo mantiene una trayectoria—en este caso, unitaria—en cuanto al reconocimiento de la competencia a la Comisión Municipal Permanente, y progresiva por lo que se refiere a la rotundidad de sus afirmaciones. Ello es explicable tanto por el precedente que supone el artículo 5.º, párrafo 1.º, del Reglamento de 23 de mayo de 1947, dictado para aplicación de la Ley de Ordenación de Solares, como la disposición adicional segunda, del Decreto de 5 de marzo de 1964, cuyo contenido debiera de haber sido obviado a través de una más exacta aplicación de la estructura orgánica de los Municipios en el texto reglamentario (18).

En síntesis, tan sólo existe una aparente posibilidad legal de reconocimiento de competencia alternativa en la concesión de licencias de obras, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Régimen Local, y es la derivada del apartado f) del artículo 122, según pone de manifiesto la sentencia de 10 de noviembre de 1960; pero aun en este caso no es admisible tal competencia alternativa, ya que la Comisión Municipal Permanente podrá conceder esas licencias cuando no corresponda al alcalde, con arreglo a las Ordenanzas; consiguientemente, habrá de estarse al contenido de las normas locales de carácter general

(17) *Sentencia de 5 de noviembre de 1960* (considerando de la sentencia apelada admitido por el Tribunal Supremo).—«Es de señalar que la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 1958 admite como doctrina ya reiterada que las declaraciones de ruina puedan ser hechas tanto por el alcalde como por la Comisión Municipal Permanente, a la que ningún precepto legal se lo prohíbe, y que de hecho interviene en tales expedientes contradictorios, y, finalmente, esta práctica, admitida por los Tribunales y no contraria a precepto legal alguno, puede considerarse adecuada, ya que, aparte de formarse la decisión del expediente por voluntad colectiva concordada, tiene expresa competencia tal Comisión para cometidos muy análogos, como el que se expresa en el artículo 122, apartado f), de la Ley de Régimen Local vigente, que encomienda a la misma la concesión de licencias de obras, cuando no se le atribuyan al alcalde las Ordenanzas» (citada en nota 14).

(18) Estas materias serán objeto de otro estudio, pero en relación al Registro Municipal de Solares, referenciamos las de 17 de diciembre de 1966, especialmente importante; 10 de febrero de 1967, 19 y 28 de febrero de 1968 y 24 de junio y 21 de noviembre de 1969; respecto a Contribuciones Especiales, las de 1 de junio y 15 de octubre de 1960, 26 de enero de 1963 y 15 de febrero y 22 de mayo de 1965, y acerca de proyectos de obras, las de 21 de noviembre de 1958, 15 de febrero de 1965 y 17 de marzo de 1970.

para determinar si es competente el alcalde o la Comisión Municipal Permanente; pero lo que no dice el artículo 122, f), es que en el supuesto de una atribución de competencia al alcalde para conceder licencias de obras, éstas podrán ser otorgadas por uno u otro órgano (19).

La calificación dada en el artículo 121 al Pleno como órgano deliberante de la Administración municipal, recogida en la sentencia de 21 de noviembre de 1958, no tiene correspondencia con la naturaleza de los órganos así calificados, ya que el Ayuntamiento Pleno resolverá en materia de su competencia, es decir, adoptará resoluciones que no precisarán de la intervención de ningún otro órgano activo (20).

12. La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en su artículo 22, regula la delegación sobre la base de una estructura jerárquica de los órganos de la misma, de modo que, con las excepciones que la propia Ley señala, los órganos superiores puedan delegar sus funciones en los inferiores. A su vez, el artículo 4.º de la Ley de Procedimiento Administrativo hace especial referencia a los casos de delegación, sustitución o avocación.

Trasladando estas cuestiones a la estructura orgánica local, siempre dentro del ámbito de los tres órganos de gobierno, a los que única y constantemente estamos haciendo referencia, los supuestos de delegación sobre la base de una estructura jerárquica no pueden darse; por ello puede calificarse como de impropia la figura recogida en el apartado i) del artículo 116 de la Ley de Régimen Local, que permite a la Comisión Municipal Permanente delegar facultades en el alcalde. Sin embargo, el supuesto de delegación del Ayuntamiento Pleno en la Comisión Municipal Permanente no existe en la Ley; y, en consecuencia, por aplicación del artículo 4.º de la Ley de Procedimiento Administrativo, será contraria a derecho toda delegación que efectúe el

(19) La base 15, d), de las del proyecto de Régimen Local atribuye al alcalde el otorgamiento de licencias de obras, de actividades y de apertura de establecimientos; con lo que tales facultades están previstas como propias de éste órgano municipal; no obstante, podrán seguirse manteniendo las directrices, que rechazamos, de construcción subjetivista, o bien de falta de una atribución específica, sin perjuicio de que, para este último supuesto, las limitaciones u obstáculos legales tendrán mayor fuerza.

(20) GARCÍA-TREVIJANO conceptúa como órganos activos aquellos «que actúan, los que resuelven, los que forman la voluntad orgánica que después se imputará al Estado o a cualquier ente público del que formen parte», y como órganos deliberantes, «aquellos que no resuelven por sí mismos, pero que hacen posible la resolución por parte de los activos» (*Tratado de Derecho administrativo*, tomo II, página 221, Madrid, 1967).

La base 14.1 del proyecto de las de Régimen Local no califica al Ayuntamiento Pleno como órgano deliberante, en contraposición al artículo 121 de la vigente Ley de Régimen Local.

Ayuntamiento Pleno, dado el carácter de irrenunciable que la competencia tiene (21).

13. Igualmente podemos concluir que la avocación no puede producirse en el ámbito local. El Ayuntamiento Pleno no puede asumir funciones encomendadas a los demás órganos, y, análogamente, tampoco lo puede hacer la Comisión Municipal Permanente respecto al alcalde. No existe para ello ninguna disposición legal que lo autorice, así como una estructura jerárquica que permita la avocación. Resulta también, por aplicación del artículo 4.º de la Ley de Procedimiento, irrenunciable a la competencia ante toda pretensión de absorción de facultades por parte de cualquiera de los órganos municipales. No podemos hablar de avocación dada la relación existente entre los mismos. El término absorción —no avocación, a pesar de la fecha de la sentencia— es precisamente el que utiliza el Tribunal Supremo en su sentencia de 26 de octubre de 1959:

«En orden a que la reposición fuese resuelta por el Ayuntamiento Pleno no obstante haberse formulado tal recurso ante la Comisión Municipal Permanente, sin que ésta previamente decidiera lo conveniente, es de hacer constar, que como quiera que la adjudicación definitiva de las obras corresponde al Ayuntamiento Pleno, pues es él quien tiene que ratificar la provisional acordada

(21) Rafael A. ARNAZ, en su obra *De la competencia administrativa* (Madrid, 1967, p. 142), señala cómo «en la sentencia de 31 de octubre de 1958 se marca una curiosa forma de delegación de tal atribución por parte del alcalde a favor de la Comisión Permanente, cosa más que inusual, antinatural, pues que la idea de delegación conlleva siempre un sentido jerárquico descendente, y así siempre se delega en órganos de menor categoría que la del delegante; así dice la citada sentencia en lo que a este punto se refiere: «si bien es cierto que el apartado f) del artículo 122 de la Ley de Régimen Local dispone que la concesión de licencias de obras es de la competencia de la Comisión Municipal Permanente, cuando no corresponda al alcalde con arreglo a las Ordenanzas Municipales, ello no es óbice para que por ésta se pueda delegar dicha facultad en aquélla». Hemos calificado, sin embargo, la previsión de delegación contenida en el artículo 116, i), de la Ley de Régimen Local como impropia desde el momento en que se ha mantenido la inexistencia de una relación jerárquica entre los órganos de gobierno y administración del Municipio, al contrario de lo que se deduce de la opinión expuesta, que, junto a la improcedencia del contenido de la sentencia, se admite la existencia de un orden jerárquico entre los citados órganos.

La base 15, j), de las del proyecto de Régimen Local contiene una atribución residual de facultades al alcalde para el gobierno y administración del Municipio, siempre que no se trate de materias reservadas expresamente al Ayuntamiento o a la Comisión Permanente; pero a continuación esta base amplía las posibilidades de delegación, ya que por ella serán atribuciones del alcalde todas las que a su favor delegue no sólo la Comisión Permanente, como sucede en la normativa vigente, sino también el Ayuntamiento Pleno.

por la Permanente, *no existe prohibición de la reintegración o absorción de facultades que tal resolución implica*» (22).

14. Reiteradamente se ha hecho alusión al criterio sustentado por el Tribunal Supremo en orden a admitir la validez de resoluciones acordadas por los órganos colegiados por estar físicamente integrados en los mismos, bien el alcalde, como presidente de ellos, bien los restantes miembros que integran la Comisión Municipal Permanente.

Es sabido que, atendiendo a lo indicado en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, la Comisión Municipal Permanente está integrada por el alcalde presidente y los tenientes de alcalde, cuyo número deberá de coincidir con el de los distritos en que se divide el término municipal. Frecuentemente este número de distritos es muy reducido, y, en términos generales, podemos indicar que la mayoría de las Comisiones Municipales Permanentes están compuestas por el alcalde y dos tenientes de alcalde. Si se considera, al mismo tiempo, que el número de miembros que integran el Pleno del Ayuntamiento es muy superior al de los tenientes de alcalde, esta integración física queda diluida en cuanto pueda suponer, artificiosamente, la incorporación de la Comisión Municipal Permanente al Pleno.

Es incuestionable que cuando el alcalde preside el Pleno lo hace como presidente de la Corporación, no como presidente de la Comisión Municipal Permanente; que cuando los tenientes de alcalde asisten a una sesión plenaria lo hacen como miembros del Pleno del Ayuntamiento, no como miembros de la Comisión Municipal Permanente, e, incluso, en el ejercicio de estas facultades presidenciales el alcalde deja de ser un órgano individual para pasar a formar parte de un órgano colegiado.

En modo alguno puede sustentarse que la persona lleva consigo la titularidad del órgano cuando no está actuando como tal y, por tanto, el alcalde no está ejerciendo sus facultades resolutorias como órgano activo, cuando preside las sesiones que celebran los órganos colegiados. Asimismo, éste o los tenientes de alcalde tampoco constituyen un órgano activo —la Comisión Municipal Permanente— dentro del Pleno, sino que en conjunto, con los concejales, componen o integran el mismo.

Mantener la idea contraria trae consigo algo que resulta a todas luces inexplicable y a lo que se ha hecho referencia, indicativamente,

(22) En la sentencia de 26 de enero de 1970 se produce un pronunciamiento acerca de algo que, de no existir una norma legal que claramente conceptúa la figura, podríamos calificar de avocación. En el considerando se habla de absorción, ya que no cabe la avocación; pero el fondo del problema es el mismo, y también aquí podríamos hablar de injerencias extrañas, de las que debe quedar libre la Comisión Municipal Permanente, como señala la sentencia de 18 de marzo de 1970 respecto al alcalde.

con anterioridad. No puede pensarse que un acuerdo adoptado con todas las solemnidades propias de una sesión plenaria carece de validez si no asiste el alcalde físicamente titular, puesto que en los casos de sustitución en la forma legalmente establecida, la Presidencia de hecho y de derecho se produce por quien en el momento está ejercitando las funciones de alcalde, como presidente del órgano colegiado y como, a su vez, órgano activo de la Administración municipal.

Si se hace depender la validez del acuerdo del voto de uno solo de los miembros, el alcalde, presidente, ello es muestra de que está actuando un órgano manifiestamente incompetente, así lo reconoce la sentencia de 18 de marzo de 1970, si bien no es admisible la referencia a la falta de constancia personal de quien presidía, puesto que quien lo hiciera tenía que ejercer en ese momento las funciones propias de la Alcaldía. En esta sentencia se dice:

«Contra tal decisión de declaración de ser organismo incompetente quien acordó la destitución definitiva del servicio contra la que el interesado recurre, no puede prevalecer la opinión de la Abogacía del Estado de que como el Ayuntamiento Pleno es organismo en el que ya interviene el presidente de la Corporación, al ser tomado el acuerdo por unanimidad, ya está cumplido el requisito porque la primera autoridad legal forma parte del Pleno, y supone una ratificación por órgano competente de lo hecho por otro incompetente. Pero ha de desecharse tal alegación por varias razones: A) Porque de la documentación aportada no aparece que el alcalde titular formara parte del Pleno tanto en la primera sesión que acordó la sanción, como en la segunda, que denegó la reposición de la misma» (23).

(23) Por su especial interés y por la síntesis de doctrina jurisprudencial que contiene, reproducimos parcialmente la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona con fecha 1 de marzo de 1972, referida a una concesión de licencia para el ejercicio de una actividad: «En cuanto a si es o no pertinente el decretar la nulidad del acuerdo, otorgando la discutida licencia, al haber sido tomado el mismo por la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento y no por la Alcaldía del mismo, siendo cuestión no controvertida, a la vista de los artículos 6.º, 30 y 42 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y artículo 3.º de la Instrucción complementaria de 15 de marzo de 1963, que el otorgamiento de las licencias de esta clase tiene atribuido únicamente a la Alcaldía, la problemática queda reducida a conocer los efectos de que no sea este órgano de la Administración quien resuelva, sino la Comisión Permanente; así planteada la controversia, el problema ha sido claramente resuelto tanto por el Tribunal Supremo como por esta misma Sala en el sentido de que si el acuerdo fue tomado por un órgano colegiado del Ayuntamiento y consta que el voto o criterio de la Alcaldía fue coincidente con el de la mayoría, la decisión así recaída no puede estimarse viciada de incompetencia, sino, por el contrario, reforzada la resolución del alcalde por la de otro órgano municipal, tal como puede deducirse del conside-

Es interesante reproducir uno de los considerandos de la sentencia de 30 de junio de 1965, relacionada con las denegaciones de licencia y recurso de reposición dadas por el Pleno del Ayuntamiento para el ejercicio de una actividad industrial:

«Aunque pudieran acusarse formalmente otros quebrantos de normas en los acuerdos impugnados, por no ser éstos del alcalde, a quien únicamente atribuye competencia para esta clase de licencias los artículos 6.º, 29 y 33 del Reglamento de 30 de noviembre de 1961, sino del Pleno de la Corporación, y con la particularidad de que el final de dos de abril se tomó en contra de lo que *el alcalde votó en minoría, despojándole de tal suerte de su atribución, resolviéndose lo que al parecer no hubiera aquél por sí acordado*, bastan las infracciones antedichas para que se falle, como se falló en la sentencia apelada, no ser conformes a derecho los referidos acuerdos que denegaron a CAMPSA la licencia para la instalación petrolífera en Lezo-Rentería.»

Es de muy difícil conexión la tesis derivada de las anteriores sentencias, donde se mantiene el carácter del alcalde como órgano activo,

rando 4.º de la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 1965, leyéndose en el considerando 3.º de la del mismo Tribunal de 22 de diciembre de 1967 que: «Si, como sostuvo en la contestación el defensor de la Administración Municipal demandada, el traslado al interesado del acuerdo de la Comisión de Servicios Técnicos de 17 de enero implica la conformidad del alcalde, que lo efectuó el día 22, con lo informado por dicha Comisión, de forma que el acuerdo corporativo del siguiente día, 23, puede considerarse como ratificación del adoptado por la Alcaldía-Presidencia», por lo que, siguiendo esta línea de razonamiento, *cuando no consta cuál ha sido el pronunciamiento del alcalde, o está probado en autos que el voto de éste estuvo con la minoría en el acuerdo recaído, de ello se deriva vicio de incompetencia, que acarrea la nulidad del acto administrativo producido*, como recibido tiene el Tribunal Supremo en el considerando décimo de su sentencia de 30 de junio de 1965, confirmatorio precisamente de otra de esta misma Sala de Pamplona, al decir, respecto del acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación: «Que el final de 2 de abril se tomó en contra de lo que el alcalde votó en minoría, despojándole de tal suerte de su atribución»; criterio coincidente con el sostenido por esta Sala en el considerando 5.º de su sentencia de 21 de diciembre de 1967 y en el 4.º de la de fecha 12 de noviembre de 1968; así sentada la doctrina en la materia competencial que nos ocupa, sólo *resta por concluir que, al no existir en el presente expediente administrativo ni en el proceso jurisdiccional constancia alguna de cuál fue la decisión individual del alcalde del Ayuntamiento en relación con la licencia cuestionada, ya fuese tomado como órgano unipersonal o ya en el seno de un órgano colegiado de la referida Corporación, es evidente que nos encontramos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho, que afecta al acuerdo otorgante de la discutida licencia, al haber sido dictada por órgano manifestamente incompetente, cual lo es para el caso la Comisión Permanente, y ello a tenor y en aplicación del artículo 47.1, a), en relación con el artículo 4.º, ambos de la Ley de Procedimiento Administrativo, con lo que se produce en definitiva la estimación del recurso.»*

aunque no de forma adecuada, llegando a declarar la nulidad del acto, atendiendo únicamente a su voto o presencia física en una sesión plenaria, con la usualmente mantenida en gran número de sentencias, entre las que destacamos las de 8 de mayo de 1965, 12 de abril de 1966, 22 de diciembre de 1967, 26 de enero de 1970 y 27 de enero y 30 de mayo de 1972 (24).

En la primera de ellas —8 de mayo de 1965— no solamente se introduce una inexacta atribución de grado jerárquico, sino que se habla de la validez de la resolución dictada por el Ayuntamiento Pleno, es decir, de un acuerdo adoptado por un órgano colegiado carente de competencia, sin perjuicio de que haya sido presidido por el titular de otro órgano, que es quien tiene las facultades resolutorias. No se señala en esta sentencia que se trata de una resolución del alcalde refrendada por el Pleno del Ayuntamiento, sino de una resolución dada por este último.

Otras sentencias se limitan a aceptar la validez del acto por haberse dado la presencia del alcalde, titular de la competencia, en una sesión plenaria (25).

La presencia física de los miembros de la Comisión Municipal Permanente en las sesiones del Ayuntamiento Pleno, ha merecido que por la Jurisprudencia se haya dado validez a los acuerdos plenarios, aun reconociendo la falta de competencia. En este sentido hay una trayectoria jurisprudencial que podemos situarla desde la sentencia de 3 de diciembre de 1931 a la de 26 de enero de 1970. En esta última se pone de relieve que:

«Siendo los componentes de la Comisión Permanente miembros integrantes del Pleno de la Corporación, éste absorbe la competencia específica para el caso de aque-

(24) En estas sentencias se sustenta que no puede ser causa de nulidad el que la decisión haya sido tomada por un órgano en el que participa el alcalde, que encarna la suprema representación y jerarquía municipal y la máxima garantía de acierto de imparcialidad al resolver.

(25) La sentencia de 22 de diciembre de 1967 considera el acuerdo plenario recaído en materia atribuida al alcalde como una auténtica resolución, sin analizar la intervención del Pleno con el carácter de órgano deliberante, preparatorio de la resolución del alcalde, lo que a su vez no se ajustaría al procedimiento establecido. En sus considerandos se afirma: «en cuanto a la infracción de los artículos 29, 30 y 33 del Reglamento de 30 de noviembre de 1961, por haberse acordado la autorización por el Pleno del Ayuntamiento en el acuerdo de 23 de enero o por la Comisión Permanente en el de 24 de julio, lo hemos de considerar inoperante a los efectos de este recurso, pues como tiene ya declarado reiteradas veces el Tribunal Supremo, formando parte el alcalde tanto de la Comisión como del Pleno, el hecho de que el acuerdo fuera adoptado por aquélla o por éste, cuando correspondiera hacerlo sólo al alcalde, no se sigue vicio alguno para el acto, sino, por el contrario, y dado el carácter colegiado deliberante de dichos órganos, una mayor garantía en la resolución». En el mismo sentido la sentencia de 12 de abril de 1966. Asimismo damos por reproducida la sentencia de 30 de mayo de 1972, citada al principio de este trabajo y elocuente por lo que se refiere a los problemas que se estudian.

lla cuando ocurre que están presentes y votan en el Pleno todos los tenientes de alcalde integrantes de la Comisión, como también lo hace el alcalde que la preside, de manera que al ser éste el único discrepante, ello quiere decir que la mayoría de los miembros que forman la Comisión estuvieron de acuerdo con lo decidido por el Pleno.»

En definitiva, el Ayuntamiento Pleno y la Comisión Municipal Permanente son órganos distintos, por su propio régimen de sesiones, con competencias deslindadas y sin posibilidad de que se produzca cualquier absorción. Podía haberse evitado el uso de este término desde el momento en que si se centra la validez de los acuerdos en la presencia física de los miembros de la Comisión Municipal Permanente y en el voto favorable de los mismos, lo que se produce son, al igual que en el supuesto de funciones atribuidas al alcalde, actos administrativos de la Comisión Municipal Permanente adoptados en sesiones plenarias, lo que entraña una inobservancia de las normas reguladoras de funcionamiento especial y formación de la voluntad de los órganos colegiados y, por tanto, la nulidad de los acuerdos adoptados, por imperativo de lo dispuesto en el artículo 47.1.c) de la Ley de Procedimiento Administrativo.

15. Claramente expone la sentencia de 21 de octubre de 1964 que el recurso de reposición aparece instituido como requisito previo a la interposición del contencioso-administrativo, «según declara la exposición de motivos de la Ley Jurisdiccional "a fin de que el órgano administrativo que dictó el acto pueda, si lo reconoce justo, acceder a las pretensiones del demandante y evitar el proceso", y conforme previene el artículo 52, número 2), de la propia Ley, se presentará ante el órgano que hubiere de resolverlo en el plazo de un mes a contar de la notificación o publicación del acto con los requisitos que la Ley señala, de lo que se infiere que la competencia para conocer y decidir la reposición se halla atribuida al mismo órgano que dictó el acto objeto de impugnación.»

Este principio, establecido terminantemente en nuestro ordenamiento jurídico positivo, es objeto de una especial interpretación y aplicación por los órganos de la jurisdicción al referirlo a los órganos municipales. Junto a la acertada tesis contenida en la sentencia de 21 de octubre de 1964 encontramos una posición que desvirtúa el principio informador de nuestro ordenamiento, por lo que se refiere a este recurso, en las de 26 de octubre de 1959 y 27 de enero de 1972, sin entrar en el análisis de las de 26 de enero y 16 de marzo de 1970, por presentar problemas de una especial matización.

En la sentencia de 27 de enero de 1971 el Tribunal Supremo admite los considerandos de la sentencia apelada, según los cuales:

«La inadmisibilidad alegada por la Administración, fundada en que la del acuerdo de la Comisión Municipal Permanente de 13 de abril de 1967 es el que debió recurrirse en reposición por el interesado, que al no haberlo hecho así lo ha dejado firme y consentido, debe desestimarse, pues, con arreglo al Reglamento de 30 de noviembre de 1961, la concesión de licencias industriales es de competencia del alcalde, cuyos actos son los que causan estado, siendo los de la Comisión Permanente informes preparatorios de la resolución final, *habiendo obrado adecuadamente el actor al entenderlo así, impugnando el acto del alcalde, sin que la resolución desestimatoria del mismo por la Comisión Municipal Permanente sea nula con arreglo al principio de conservación de los actos administrativos*, establecido por la Ley de 17 de julio de 1958, que implica su mantenimiento cuando el contenido de los actos hubiese sido el mismo, aun adoptados con las formalidades legales, y en este caso la Alcaldía había denegado la licencia y la Comisión Municipal Permanente había seguido el criterio del alcalde, quien tampoco, al acordarse en la misma la desestimación del recurso de reposición, discrepó del criterio del resto de los componentes de la Comisión» (26)

Ante las exigencias de la Ley de la Jurisdicción, en sus artículos 52 y siguientes, la aplicación de los artículos 50 a 52 de la Ley de Procedimiento Administrativo resulta improcedente. No cabe confundir la conservación de los actos administrativos con la competencia exclusiva establecida en la Ley para resolver los recursos de reposición.

(26) Se reproduce, por su relación con la cuestión considerada, uno de los considerandos de la sentencia de 26 de octubre de 1959, a pesar de haber sido objeto de cita en otro lugar: «procede confirmar la resolución recurrida por su propia fundamentación, que acertadamente interpreta los artículos aplicados 308 y 314 de la Ley de Régimen Local y los 14, 34 y 44 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, de 9 de enero de 1953, respecto a la cuestión de fondo planteada por el recurso contencioso, y porque en orden a que la reposición fuese resuelta por el Ayuntamiento en Pleno, no obstante haberse formulado tal recurso ante la Comisión Permanente, sin que ésta previamente decidiera lo conveniente, es de hacer constar que, como quiera que la adjudicación definitiva de las obras corresponde al Ayuntamiento Pleno, pues es él quien tiene que ratificar la provisional acordada por la Permanente, *no existe prohibición de la reintegración o absorción de facultades que tal resolución implica*, y ella hasta pudiera aconsejarla la importancia de las reclamaciones formuladas, es visto no se produjo vicio alguno de incompetencia y extralimitación de funciones, que, en suma, están encomendadas a la máxima autoridad del Pleno Municipal; por todo lo cual procede desestimar la apelación deducida».

16. Paradójicamente, frente a todo el cúmulo de interpretaciones que se estiman inadecuadas de nuestro ordenamiento, existen abundantes sentencias que conceptúan las atribuciones de cada uno de los tres órganos de la Administración Municipal como exclusivas y excluyentes. Respecto al alcalde, cabe citar las sentencias de 27 de mayo de 1957, 30 de abril de 1959, 13 de noviembre de 1963, 21 de octubre de 1964, 30 de junio de 1965, 10 de octubre de 1966, 12 de diciembre de 1969, 7 de febrero de 1970, 18 de marzo de 1970 y 27 de enero de 1972. En relación a la Comisión Municipal Permanente, nos remitimos a las sentencias de 20 de marzo de 1963, 19 de abril y 10 de octubre de 1969, y por lo que al Ayuntamiento Pleno se refiere, señalamos las de 19 de octubre de 1957 y 1 de diciembre de 1962 (27).

17. De cuanto antecede conviene significar que no solamente ha de deducirse una falta de estructura y relación jerárquica entre el Ayuntamiento Pleno, la Comisión Municipal Permanente y el alcalde, sino también, y como consecuencia, la inaplicabilidad de toda

(27) A modo de ejemplo, reproducimos algunos considerandos de las sentencias citadas:

«Sobre el indicado vicio anulatorio, otra infracción procesal se aprecia en lo actuado, que invalida el revisado acuerdo de sanción, cual es el haber sido adoptado por organismo incompetente; en efecto, la autoridad que, según el artículo 111, apartado a), del tantas veces citado Reglamento de Administración Local, tiene conferida la potestad sancionadora de las faltas muy graves cometidas por los funcionarios municipales que usan armas es el alcalde, presidente de la Corporación. y como quiera que en el caso litigioso don J. O., agente de la Policía Urbana, pertenece al Cuerpo Armado, a tenor del artículo 252 y siguientes del citado Reglamento, el Pleno del Ayuntamiento de Bailén obró con notoria incompetencia al separarle del servicio y es, por tanto, nulo de pleno derecho el acto que así lo acordó» (sentencia de 10 de octubre de 1966).

«La concesión y revocación de licencias es privativa de la Corporación municipal por imperativo de lo dispuesto en los artículos 165 y 166 de la Ley del Suelo, 122, apartado f), de la Ley de Régimen Local y 21 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que atribuyen a los Ayuntamientos—concretamente, a sus Comisiones Municipales Permanentes cuando existan— competencia exclusiva para conceder las licencias de obras de nuevas edificaciones y, naturalmente, los casos de revocación a que se refieren los artículos 166, 167, 171 y 172 de la Ley del Suelo, el artículo 16 del Reglamento de Servicios, salvo la excepción a que se refiere en el número 3 del artículo 171 citado, que expresamente dispone otra cosa; también están atribuidas a los mismos organismos específicos que las concedieron, sin que esta doctrina se oponga al precepto general del artículo 201,2 de la Ley del Suelo» (sentencia de 19 de abril de 1969).

«La regulación del aprovechamiento de los bienes comunales, comprendido en la definición que de ellos establece el artículo 186 de la Ley de Régimen Local, de 16 de diciembre de 1950, actualmente en vigor, no corresponde a las atribuciones exclusivas del alcalde, que se consignan en los artículos 116 al 118 de la misma, y, por el contrario, aparecen claramente comprendidas entre las propias del Ayuntamiento Pleno, según el texto del apartado c) del siguiente artículo 121, las cuales habrán de ajustarse en cuanto al disfrute de tales aprovechamientos a las reglas prescritas en los artículos 192 y sucesivos, de modo que es una realidad evidente que el alcalde no puede por sí solo acordar la distribución de los bienes municipales de referencia entre el común de los vecinos ni tampoco modificar o alterar las adjudicaciones temporales que estuvieren señaladas» (sentencia de 19 de octubre de 1957).

posible absorción de facultades por parte de los órganos colegiados sobre el unipersonal o del Ayuntamiento Pleno sobre la Comisión Permanente, así como la inaplicabilidad del axioma de que «quien puede lo más puede lo menos».

Muy especialmente hemos intentado contribuir a evitar el posible vicio en que puede incurrirse sobrecargando los asuntos que se someten a la resolución del Ayuntamiento Pleno, a fin de evitar toda derivación de nulidad o alegación de existencia de una falta de competencia.

Un mantenimiento a ultranza de la superioridad del Ayuntamiento Pleno, o al menos de la posibilidad de absorber las atribuciones de los restantes órganos, puede no sólo dificultar, sino anquilosar la normal prestación de los servicios de competencia municipal, con los graves trastornos que supone tal situación para el conjunto social. Tampoco podemos omitir que por exigencia legal las sesiones de las Comisiones Municipales Permanentes son semanales, en tanto que las plenarios son, al menos, trimestrales (28).

En definitiva, y ante un nuevo texto articulado de la Ley de Régimen Local, e incluso de la de Bases que ha de precederla, cuantas actuaciones municipales sean regladas deben de atribuirse al alcalde, no tanto en un intento de fortalecer a este órgano como en el de agilizar la actividad municipal, a cuyo efecto deberán estructurarse los adecuados y suficientes servicios técnicos para el asesoramiento de los órganos resolutorios, quedando como función propia del Pleno la que pudiéramos denominar tarea legislativa—ordenanzas, presupuestos, planes de inversión y planes de ordenación urbana, etc.—, y correspondiendo a la Comisión Municipal Permanente la actividad discrecional intermedia entre esa tarea normativa o planificadora ge-

(28) Esta preocupación por conseguir una mayor agilidad en el actuar de la Administración Municipal y evitar todo anquilosamiento se halla latente en la sentencia de 25 de febrero de 1965. En las notas 5 y 10 se han verificado alusiones al enorme problema que puede suponer para el normal desarrollo de las actividades encomendadas a los órganos municipales—alcalde y Comisión Municipal Permanente, especialmente respecto al primero— el mantenimiento o la introducción de un sometimiento de los asuntos correspondientes a la específica competencia de estos órganos a otros en la búsqueda de una mayor participación de los miembros que integran la Corporación municipal. Esta participación es plausible cuando se trata de formar criterios generales para el actuar municipal con anterioridad a la adopción de acuerdos por el Pleno, a cuyo efecto la Ley proporciona el instrumento adecuado, que es el de las Comisiones informativas; pero cuando el actuar es reglado, las interferencias de miembros de la Corporación, que tienen una representación en relación con los tres sectores estructurados en la Ley, no entraña aportación positiva, ya que los supuestos están plenamente regulados en el ordenamiento vigente y, en consecuencia, el órgano resolutorio sólo puede establecer la correspondencia entre el supuesto de hecho y la previsión normativa, resultando inútil y posiblemente perjudicial la intervención de personas que no están integradas en el órgano competente.

neral, atribuida al Pleno, y la meramente reglada a otorgar al alcalde (29).

18. *Conclusiones.*

- 1.^a La Ley de Régimen Local ha modificado sustancialmente las relaciones por razón de competencia existentes en la legislación anterior entre los órganos de la Administración Municipal.
- 2.^a Existe en nuestro ordenamiento jurídico local vigente una atribución exclusiva y diferenciada de competencias a cada órgano.
- 3.^a Ningún órgano municipal puede absorber las competencias dadas por la Ley a otro.
- 4.^a Las atribuciones de competencias son «*numerus clausus*», sin perjuicio de las adicionales dimanantes de otras normas.
- 5.^a El axioma de «*quien puede lo más puede lo menos*» es inaplicable a la actividad de los órganos de gobierno municipal.
- 6.^a No existe una relación de jerarquía entre los órganos de la Administración Municipal.

(29) Abunda en el análisis de este tipo de cuestiones Arce Monzón en el trabajo citado, *Atribuciones de los órganos municipales*, estructurando una futura regulación de las atribuciones de los órganos municipales.

El proyecto de Ley de Bases de Régimen Local mantiene, como se ha indicado, los tres órganos de gobierno y administración del Municipio, pero con importantes modificaciones, correspondiendo en cierto modo con cuanto se ha expuesto y matizando de forma especial el carácter de la Comisión Municipal Permanente.

En la vigente Ley de Régimen Local (art. 75) se especifica cómo en los Municipios de más de 2.000 habitantes el Ayuntamiento tendrán una Comisión Permanente, compuesta por el alcalde y los tenientes de alcalde. En el caso de que no proceda la constitución de tal Comisión, las atribuciones que a ella le confiere el artículo 122 corresponden al Ayuntamiento Pleno. En contraposición, la base 14.3 determina que «en los Ayuntamientos donde no exista Comisión Permanente, la competencia atribuida a la misma corresponde al alcalde».

Tanto en la Ley de Régimen Local como en el proyecto de Ley de Bases se ha utilizado —acabamos de reproducir los textos—, de una forma genérica, el término Ayuntamiento, si bien en la última Ley parece que a la Comisión Permanente se le da una sustantividad propia, con una desvinculación más clara respecto al Ayuntamiento Pleno. En el caso de que no exista, sus atribuciones refuerzan a las del alcalde.

El examen de las bases 14 y 15, reguladoras de las atribuciones del Ayuntamiento y de la Comisión Municipal Permanente la primera y del alcalde la segunda, pone de relieve que han sido tenidos en cuenta criterios análogos a los propugnados en su redacción.

La actividad reglada queda casi totalmente concentrada en el alcalde, en tanto que la actividad discrecional queda distribuida entre el Ayuntamiento Pleno y la Comisión Municipal Permanente, correspondiendo al primero las cuestiones que tienen un mayor interés e importancia para el desarrollo de la gestión municipal.

- 7.^a Debe darse al ordenamiento jurídico una mayor precisión orgánica en la atribución de competencias, evitando toda referencia genérica.
- 8.^a No cabe acudir a soluciones de lógica extrajurídica para resolver los problemas de competencia.
- 9.^a Es inadmisibles la intervención de los órganos colegiados en materias atribuidas al alcalde.
- 10.^a La Ley de Procedimiento Administrativo se proyecta en el ejercicio de las competencias imponiendo la irrenunciabilidad a los órganos titulares de ellas, vedando la avocación y admitiendo la delegación únicamente respecto de la Comisión Municipal Permanente en el alcalde.
- 11.^a No procede la fiscalización del actuar de cada órgano por los restantes, sin perjuicio de los supuestos legales de ratificación.
- 12.^a En los supuestos de incompetencia manifiesta—que se producirán cuando se quebranten las atribuciones específicas establecidas en la Ley—los actos serán nulos.
- 13.^a Ha de rechazarse toda construcción subjetiva basada en la admisión de la validez de actos por la presencia física del titular o miembros del órgano competente en la constitución de otro incompetente y actuante—alcalde en la Comisión Municipal Permanente o Ayuntamiento Pleno y miembros de la Comisión Municipal Permanente en el Ayuntamiento Pleno—.
- 14.^a El actuar del titular o titulares del órgano competente debe quedar libre de toda injerencia extraña al adoptar las resoluciones.
- 15.^a Debe verificarse una nueva regulación de la atribución de competencias a los órganos municipales, correspondiendo al alcalde la actividad reglada y de ejecución, esencialmente; al Ayuntamiento Pleno, la actividad discrecional de carácter general—ordenanzas, planes económicos o de ordenación urbana, presupuestos, etc.—, y a la Comisión Municipal Permanente, la actividad discrecional restante.

Federico LARIOS TABUENCA

Profesor adjunto de la Facultad de Derecho
y secretario general del Ayuntamiento
de San Sebastián.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....