

TEMA 7**LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL****Sra. Montserrat Vendrell Tornabell**

Letrada consistorial
Ayuntamiento de Barcelona

Lic. Hugo Haroldo Calderón Morales

Universidad San Carlos

7.1. LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL: AUTONOMÍA MUNICIPAL Y CARACTERES**7.1.1. Generalidades**

La división administrativa del territorio de la República de Guatemala se regula en el art. 223 de la Constitución Política, en el que se indica: “*El Territorio de la República se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios (...)*”.

Los arts. 224 a 239 y 253 a 262 de la Constitución, por su parte, establecen una serie de principios sobre los municipios, pero no realizan una ordenación acabada de la Administración local, dedicándole una atención notablemente inferior que al Estado y a los Departamentos. Los aspectos más esenciales de la regulación constitucional del Municipio son la formulación del principio de autonomía municipal, en la que el texto de la Constitución insiste en diversas ocasiones, aunque sin precisar su contenido efectivo y los mecanismos de defensa de dicha autonomía local. El art. 253, al referirse al contenido de la autonomía local, lo concreta, entre otros, en los siguientes elementos:

- La elección de las autoridades que integrarán los órganos de los municipios.
- El derecho a obtener y disponer de recursos.
- Atender a los servicios públicos locales, al ordenamiento territorial de su jurisdicción y al cumplimiento de sus fines propios, para lo cual se les otorga capacidad de emitir ordenanzas y reglamentos.

De conformidad con las reformas emitidas por el Congreso de la República de Guatemala, aprobadas por consulta popular, se reforma el art. 254 y se cambia la denominación de Corporación Municipal por la de Concejo Municipal. Así, establece la Constitución que el gobierno municipal será ejercido por un Concejo Municipal integrado por el Alcalde, los síndicos y los concejales (art. 254).

Asimismo, se elimina la clasificación de las municipalidades que se encontraban reguladas en el art. 256, eliminando las categorías municipales.

En el articulado constitucional, se intentan precisar los elementos de la autonomía local: en concreto, la Constitución determina la aplicación del sufragio uni-

versal en la elección de los electos locales (art. 254) y la suficiencia financiera para cumplir los fines propios de los municipios (arts. 256 y 257), aunque sin determinar en qué consistirán los ingresos propios de los municipios y fijando la obligación constitucional de que el Presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado incluya un diez por ciento de los mismos para las municipalidades del país. Finalmente, los arts. 258 a 262 establecen una serie de principios generales de garantías para el ejercicio de la función de Alcalde y para los bienes municipales, así como la posible creación de Juzgados de asuntos municipales y de un cuerpo de Policía local, para asegurar el cumplimiento de las decisiones municipales, aunque sin establecer un listado de competencias y funciones precisas que deban ejercer, en todo caso, los municipios. La Constitución se limita a enumerar, como gastos preferentes del municipio, los programas y proyectos de educación, la salud preventiva, las obras de infraestructura y los servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes, pero sin clarificar que dichas materias son de competencia municipal u obligaciones mínimas de los municipios, que puedan exigir sus ciudadanos.

La falta de concreción de las competencias propias de los municipios, junto con los mecanismos de defensa de dichas competencias frente a intromisiones de otras administraciones públicas, es la principal dificultad que se detecta en la regulación constitucional de la Administración municipal. La autonomía municipal y el carácter plenamente democrático y electivo de los entes locales son los elementos más destacados y que producen mayores expectativas de la Constitución y sobre los cuales avanzamos unas breves reflexiones en el apartado siguiente.

7.1.2. La autonomía municipal

El concepto de autonomía municipal no puede descansar sobre un único concepto científico preciso. Como ya advirtió hace ya muchos años el profesor M.S. GIANNINI¹, el concepto de autonomía ha perdido toda conexión con su origen filosófico-jurídico y, al haberse incorporado plenamente en el vocabulario ordinario, ha perdido gran parte de su significación precisa. No existe, por tanto, un concepto pacífico de autonomía, comúnmente aceptado entre los juristas, del cual se pueda deducir la totalidad de su desarrollo legal, cuando dicho concepto se incorpora en una Constitución para una determinada Administración pública. De todas maneras, la doctrina moderna y los tribunales constitucionales de los diversos países en los que dicho concepto figura en la Constitución, han avanzado en la determinación de algunos elementos que integran el concepto de autonomía local, con la finalidad de atribuir seguridad jurídica en la actuación de aquella Administración pública a la que la Constitución le otorga autonomía.

Desde este planteamiento, las características que se han destacado del contenido del principio constitucional de la autonomía municipal son:

- La autonomía municipal excluye los controles administrativos de oportunidad de otras administraciones públicas sobre la actividad de los municipios, y únicamente serán admisibles los controles de legalidad realizados por los tribunales y perfectamente determinados en la legislación de régimen local. Esta exclusión radical de controles adminis-

¹ GIANNINI.: *I Comuni*, Milán, 1967

trativos sólo la garantiza la autonomía local cuando los municipios actúan ejerciendo competencias propias y no cuando realizan competencias delegadas por el Estado, como las previstas en el art. 134 de la Constitución.

- Autonomía municipal como garantía de un mínimo competencial: Como ya se ha comentado en el apartado anterior, la Constitución no llega a concretar un ámbito material mínimo de competencias locales, de manera que su determinación se remite a las leyes ordinarias. Pero estas leyes no tienen absoluta libertad para atribuir o substraer competencias a los municipios, si, como en el caso presente, la Constitución ha contemplado la autonomía local para los municipios. La legislación municipal y la legislación sectorial del Estado son las encargadas de desarrollar el principio de autonomía y, en consecuencia, atribuir competencias a los municipios para gestionar actividades y servicios en el ámbito de los intereses locales.

- Autonomía y capacidad de autoorganización: La autonomía comporta el reconocimiento de una capacidad de autoorganización por parte de las entidades que la tienen atribuida en la Constitución. Es decir, las administraciones autónomas han de poder desarrollar mediante sus propios reglamentos y ordenanzas (ordenamiento interno que contempla el art. 253 de la Constitución) la estructura orgánica y funcional más adecuada a sus necesidades singulares. La potestad de autoorganización municipal, en el marco de lo que fija la Constitución y las leyes, debe poder desarrollarse por parte de los municipios.

- Autonomía y suficiencia económica: De poco les servirá a los municipios la autonomía si ésta no va acompañada de los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las competencias inherentes a la misma. Los arts. 255 y 257 de la Constitución establecen que las haciendas municipales deberán disponer de recursos para poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios al Municipio y establece, también, limitaciones derivadas del principio de legalidad tributaria para la fijación de tributos por parte del Municipio. Se contempla en la Constitución la participación de los municipios en los presupuestos del Estado fijada en un diez por ciento de los ingresos de la misma. Consecuentemente, la existencia de una participación de las haciendas municipales en los ingresos estatales es constitucionalmente necesaria, atendiendo a los términos en que está redactado el art. 257 de la Constitución. Ahora bien, la determinación de su importe es discrecional ya que depende de lo que el Estado haya decidido recaudar e ingresar en sus ingresos propios, en sus presupuestos y, dicha participación local, no está directamente vinculada a las necesidades efectivas de recursos económicos que precisan los municipios, con lo que tampoco en esta materia puede decirse que la Constitución garantice con plena efectividad el principio de suficiencia financiera, que dependerá del desarrollo legislativo de las haciendas municipales y de las leyes de presupuestos estatales anuales.

- Protección jurisdiccional de la autonomía local: Tal como han precisado la mayoría de los autores que han analizado con especial detalle el contenido constitucional de la autonomía local (en especial Luciano PAREJO ALONSO en su *Manual sobre Derecho Básico de la Administración Local*), no puede decirse que ésta sea efectiva si la propia Constitución no establece cauces para que los municipios puedan reaccionar jurisdiccionalmente contra normas y decisiones de otras administraciones públicas que invadan

la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

Todos estos elementos que integran la autonomía municipal, evidentemente no definen un poder soberano del municipio dentro del Estado, pero la proclamación constitucional del principio de autonomía municipal tiene importantes consecuencias para la capacidad de actuación del municipio, que impiden que dichos entes puedan estar jerárquicamente subordinados y tutelados por la Administración estatal.

Los principios constitucionales de descentralización administrativa y autonomía municipal configuran a los municipios como entes autónomos en el ámbito de sus respectivos intereses, definidos previamente en las leyes municipales y sectoriales del Estado, sin que, en ningún caso puedan regular dichas leyes un municipio como ente no autónomo dependiente de la Administración estatal.

7.1.3. Caracteres del Municipio

El Municipio es definido como: *“El conjunto de personas individuales que, caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están organizadas en institución de Derecho Público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”* (Art. 1º del Código municipal, aprobado por Decreto 58-88 del Congreso de la República).

Como indica el autor mexicano Gabino FRAGA, : *“el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos en la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”*²

Los elementos del Municipio se encuentran referidos en el art. 4 del Código Municipal que establece que integran el Municipio los siguientes elementos básicos:

- a) El *territorio*, que constituye la circunscripción territorial, en donde se asienta la población del Municipio.
- b) Su *población*, que son los habitantes de un distrito municipal (vecinos y transeúntes). El vecino es la persona individual que tiene residencia continua por más de un año en el distrito municipal, o que tiene en el mismo el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza. El transeúnte es la persona que se encuentra accidentalmente en un distrito municipal, teniendo su vecindad y residencia en otro municipio.
- c) La *autoridad*, son los miembros del órgano administrativo que gobierna el Municipio (El Alcalde, los síndicos y los concejales, que constituyen el Concejo Municipal).
- d) La *organización comunitaria*, que es la organización que realizan los vecinos, de tipo civil y no lucrativa, que tiene vida jurídica para colaborar con la Administración municipal para la discusión y solución de sus propias necesidades.
- e) La *capacidad económica*, viene constituida por los bienes que la Municipalidad tiene y que son parte de la Hacienda municipal: ingresos que por disposición cons-

² FRAGA, G.: *Derecho Administrativo*, pág. 220.

titucional el Estado debe trasladar a cada Municipalidad, de conformidad con la Ley que regula la distribución (10%); el producto de impuestos que el Congreso decreta a favor de las municipalidades; donaciones; bienes comunales y patrimoniales del municipio; arbitrios; producto de contribuciones; ingresos de préstamos y empréstitos; ingreso por multas; tasas, etc.

Otro de los elementos que contiene el municipio es el elemento teleológico, que consiste en la finalidad y que se sintetiza en: cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado (bienestar general o bien común); ejercer y defender la autonomía municipal; impulsar el desarrollo; velar por la integridad del territorio, el fortalecimiento de su patrimonio económico y la preservación de su patrimonio económico, natural y cultural; promover la participación sistemática, efectiva, voluntaria y organizada de sus habitantes. (art. 7 del Código municipal).

7.2. LA IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

La Constitución define una doble función institucional del Municipio: por un lado, es una entidad básica de la organización territorial del Estado que se compone de departamentos y municipios (art. 224 de la Constitución); y, por otro, es el canal de participación ciudadana en los asuntos públicos que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses propios de cada colectividad, a través del sistema democrático participativo (art. 254 de la Constitución).

Coinciden, por tanto, en el Municipio guatemalteco, dos condiciones de naturaleza bien diferenciada: por un lado es una pieza o elemento de la organización territorial del Estado y, por otra, es una comunidad política representativa en sí misma. La condición de parte de la organización territorial del Estado tiene implicaciones a nivel institucional y formal, tanto por lo que respecta a la utilización del Municipio como referente territorial para la prestación de funciones estatales, como por las posibles delegaciones que el Estado haga a los municipios de acuerdo con el art. 134 de la Constitución. Al lado de esta función, que está desarrollada en extenso en el Código municipal, el Municipio es, en sí mismo, una comunidad política a la que las autoridades municipales, especialmente el Alcalde, síndicos y concejales, representan y que tiene una capacidad de autogobierno. Este es el aspecto más relevante del municipio y lo que permite explicar sus funciones políticas más relevantes y la elección por sufragio universal igual, libre, directo y secreto de las autoridades municipales (art. 254 de la Constitución).

En los sistemas democráticos, el Municipio se configura como un ámbito esencial de participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos y en la actividad política del país, que no queda, pues, limitada a la representación general del Parlamento estatal.

Como bien indica Rogelio CAN SI, en su trabajo de graduación *La Remuneración de los Alcaldes auxiliares*: “Si se tiene como parte de la Administración pública el conjunto de principios, normas y acciones que determinan la relación entre gobernantes y gobernados, tenemos que reconocer que la Administración municipal es la instancia de la Administración que reúne y aplica esos elementos, ya que es el ámbito municipal donde tiene lugar la relación más próxima y directa que se establece entre Estado y sociedad, de tal forma que la Administración municipal es un momento de la

acción del Estado de la sociedad (...), al Municipio y su administración les corresponde atender todo lo concerniente a la vida local y de ninguna manera a intereses generales. De acuerdo con esta consideración, la Administración municipal aparece entonces como una instancia subordinada a los principios políticos fundamentales de la nación."³

MONTANO señala que la importancia del Municipio radica en la necesidad de descentralizar la Administración pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones de una manera más eficaz, en beneficio de los habitantes. A medida que crece una empresa (y el Estado es visto así), se necesita delegar funciones con dos propósitos: 1) que tome decisiones adecuadas el que más cerca está del problema y 2) que controle con más efectividad los resultados de las decisiones. El Municipio ya no puede tomar todas las decisiones, sus autoridades deben delegar y de hecho delegan en algunas empresas privadas, que pasan a prestar los servicios y el Municipio se reserva el control y la supervisión de las actividades.

7.3. SISTEMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL

7.3.1. Características

Las características que la doctrina administrativista europea ha destacado de los diversos sistemas de gobierno municipal en los Estados modernos son:

a) Sistema unitario: Existe una sola Administración pública, la estatal de forma que la local es parte o está subordinada a ésta.

Dentro del sistema unitario de Administración pública estatal destaca la organización de la Administración local en el Estado francés. La ubicación en Francia de la *volonté* general en un único órgano centralizado (Cortes o Parlamento) y la eliminación ideológica –por imperativos de garantía de la igualdad entre todos los ciudadanos – de los cuerpos intermedios –corporativos y locales –, impone, en teoría, un modelo de Administración pública burocratizado y jerarquizado, de forma que los órganos locales no sean más que el último eslabón de la cadena (Ministro, Prefecto, Alcalde). Bajo esta visión privatista de los entes locales, la capacidad de éstos queda constreñida a la administración del propio patrimonio y a las funciones de seguridad, tranquilidad y comodidad pública que se inscriben en la más genérica de “policía municipal”.

La administrativización de los entes locales y su inserción en lo que se ha llamado Estado-comunidad se produce lenta, pero progresivamente, en el siglo XIX y alcanza su cota definitiva en el XX. A partir de este momento, el sistema unitario continental de organización de la Administración pública se habrá convertido en un sistema binario integrado por la Administración del Estado, de una parte, y la Administración local, de otra.

En Francia, la pervivencia de los municipios ha de basarse, para evitar contradicciones ideológicas, en la libertad de asociación de los individuos. El Estado liberal parte, como es sabido, del dogma de la separación del Estado y la sociedad. Pues bien, los entes locales son Sociedad y no Estado. Así, la aparente contradicción de pervivencia de cuer-

³ CAN SI, R., *La Remuneración de los Alcaldes Auxiliares*, pág. 12.

pos intermedios, reductos de antiguos privilegios estamentales, se desvanece.

Por el contrario, en Gran Bretaña (sistema unitario de Administración pública local) el municipio moderno no es un producto ideológico, sino fáctico, basado en la realidad de unos grupos sociales territoriales existentes, las comunidades locales. De otra parte, no existía ningún dogma racionalista que impusiera una ejecución igualitaria desde el centro, sino que la ejecución de las Leyes del Parlamento inglés es llevada a cabo a través de una gran variedad de entes locales a quienes dichas Leyes atribuyen unas competencias concretas. En principio, y dado el principio de abstencionismo estatal o de no intervención en los asuntos sociales y económicos, la Administración del Estado no se hace precisa, por lo que la identidad de Administración pública y Administración local es un hecho.

b) Sistema binario: Existe una Administración del Estado, o dos si se trata de un Estado compuesto, y una Administración local, que puede presentar dos modalidades, Administración local indirecta y Administración local autónoma:

b.1. Sistema binario de Administración local indirecta. Surge como evolución del sistema francés unitario. A medida que se van desprivatizando los entes locales y adquieren rango de Administración pública, la Administración local, formalmente autónoma y dotada de personalidad jurídica, se caracteriza, en la práctica, por ser un instrumento de la Administración del Estado en el territorio. Ello sin perjuicio de su coexistencia con una Administración pública periférica monocrática, que no ofrece, en ningún caso, la resistencia de entes colegiados, de base representativa y con unos intereses peculiares, distintos cuando no contrapuestos a los del Estado. De aquí la clásica distinción entre Administración directa (centralizada y desconcentrada o periférica) y Administración indirecta (entes locales, entes corporativos y hasta organismos autónomos) del Estado.

La Administración local existe como tal, con una serie reducida de funciones efectivas, lleva una vida lánguida, en proceso de vaciamiento progresivo por el impacto de una legislación sectorial centralizadora sobre una capacidad inicial genérica de interés local. Esta es, justamente, la Administración local española del período franquista, pre-constitucional.

b.2. Sistema binario de Administración local autónoma. Es el que caracteriza el modelo italiano y español. Hoy no se puede desconocer, debido a las profundas transformaciones sociales y económicas de nuestra civilización occidental, la necesidad de una Administración estatal o de los fragmentos de Estado que produce la crisis de la técnica centralizada y burocrática del Estado unitario moderno. Pero el reducto de unas estructuras locales basadas en los principios de la auto-administración y con un haz de competencias suficientemente amplio y financieramente cubierto, es una exigencia de la sociedad democrática de nuestros días.

Ahora bien, las relaciones ya no pueden ser las propias de un sistema binario de Administración indirecta del Estado, basadas, exclusivamente, en la tutela. El control de las instancias administrativas superiores –Estado, Región– tienden a ser substituidas por el control judicial y el control político del cuerpo electoral, no sólo con el voto periódico sino a través de instituciones históricas de participación popular, convenientemente

remozadas: iniciativa, consulta, referéndum y revocación de nombramientos.

Ni que decir tiene que la planificación escalonada desde el Estado hasta el Municipio, pasando por la instancia regional, supondrá un confín importante de la autonomía pero, en ningún caso, su negación. El problema radica en el deslinde de las competencias entre los diferentes entes públicos, que nunca podrán ser, ya, por materias o sectores de actividad, sino por parcelas concretas de potestades administrativas que, sobre cada materia, la Ley –general y más preferentemente especial – atribuya a cada ente.

La tendencia actual del sistema binario de Administración pública se orienta hacia una Administración local autónoma, pero ésta puede presentar dos variantes:

1. *Administración local separada*, en la que las dos esferas administrativas territoriales se conduzcan como dos compartimentos estancos, sin más comunicación que una excepcional tutela estatal o regional. Las competencias locales son, en esta variante, exclusivas por materias, aunque las leyes especiales se encargan, luego, de desmentir la “cláusula general” aparentemente beneficiosa para la autonomía local, al atribuir al Estado potestades concretas que responden a intereses locales.
2. *Administración local participante en la Administración pública estatal o regional*. Ente autónomo no significa competencia exclusiva y separada del Estado por materias, sino atribución local, por las leyes, de potestades concretas, aún dentro de una misma materia, así las competencias locales comparten verticalmente con el Estado o con la Región. La gestión de un determinado sector de actividad pública se realiza en una especie de Administración mixta, compartida por diversas entidades públicas –el Estado o la Región y los entes locales-, satisfaciendo, de esta forma, sus respectivos intereses con frecuencia de imposible separación, y atendiendo al criterio de una división horizontal o por materias.

7.3.2. Principales sistemas de gobierno municipal

La gran tendencia de los Estados modernos es la de lograr la descentralización de la Administración Pública y, en buena medida, los municipios llevan esta tendencia a través de la autonomía. Ya han quedado obsoletas las teorías que propugnan una Administración pública centralizada, por lo que el Estado que se ha visto en la necesidad de descentralizar algunas de sus funciones delegándolas en representantes locales (municipalidades). Los principales sistemas del gobierno municipal son los siguientes:

a) Sistema de democracia directa. En este sistema el poder municipal de gestión corresponde a los vecinos, quienes lo ejercen directamente, congregados en las oportunas asambleas que se reúnen en las plazas públicas, lo que se conoce como Cabildo abierto.

En los municipios pequeños es donde mejor se adapta este sistema, toda vez que no existen problemas tan complejos, como los que se dan en las grandes urbes, y no es necesaria la intervención de órganos especializados para resolver sus problemas. Es precisamente por la poca población que se hace posible la acción directa y conjunta de los vecinos de los municipios.

El Código municipal regula lo relativo al Cabildo abierto, que, en la actualidad,

no es de aplicación por lo extenso de las poblaciones de los Municipios.

b) Sistema de democracia representativa. La representación de los vecinos se encuentra encomendada a los órganos representativos de la comunidad, a través de un órgano colegiado donde la máxima autoridad elige al Alcalde o intendente en una forma interna. Desaparece aquella forma de reunión de vecinos, existiendo únicamente organismos formados por concejos que representan a la población. Actualmente es el sistema que más se acomoda a la vida y desarrollo de los municipios y da paso al tecnicismo de los servicios públicos que se prestan en las grandes urbes. Es indispensable este sistema para la prestación de los servicios públicos municipales, que las grandes metrópolis necesitan.

c) Sistema democrático, colegial o sistema inglés. Este sistema tiene su fundamento y base en la opinión pública, externada por el sufragio, centro de acción de gobierno en el Ayuntamiento o Concejo municipal, que es directamente designado por el cuerpo electoral, siendo el depositario de la soberanía local y del que recibe todo impulso la vida municipal. El Alcalde Mayor, es designado por el Concejo para presidirlo y llevar su representación, pero no goza de gran autoridad legal, pues carece de facultades para poder designar a los funcionarios y del derecho de veto. Tiene carácter de monarca representativo, es decir, no es un órgano independiente del gobierno y la superioridad se justifica más en la dignidad que en el poder. En este sistema, la gestión se encuentra a cargo del Ayuntamiento, que la ejerce mediante las comisiones que nombra en cada una de las materias.

d) Sistema democrático de separación de poderes o sistema francés. Este sistema se distingue del anterior, puesto que en aquél hay confusión de poderes y en el francés existe una verdadera separación de los mismos, aún cuando en ambos existe la forma democrática.

En este sistema se observa una diferenciación orgánica de competencias, que consiste en que el municipio es una corporación regida por las autoridades que son designadas por el Concejo Electoral y tiene una base puesto que recibe el mandato municipal del pueblo. De él reciben la investidura sus representantes mediante el procedimiento comúnmente acostumbrado.

e) Sistema autoritario o alemán. Este sistema nace de la realidad política del Estado alemán y es, por esencia, autoritario, acentuado en el predominio del órgano ejecutivo. El sistema alemán, tiene lineamientos muy distintos a los sistemas inglés y francés que son de tipo democrático por la forma de elegir a sus representantes, en los cuales se encuentran representadas todas las clases sociales del Municipio.

En cuanto a la estructura de este sistema, es necesario hacer mención de sus elementos esenciales para descubrir sus funciones, siendo los siguientes: El Concejo, el magistral y el Burgo-maestre (Alcalde). El Concejo es el cuerpo deliberante que se designa por sufragio. El Burgo maestre era el órgano que asumía la autoridad ejecutiva, asistiéndole en ella el magistrado que, aunque era elegido por el Concejo, actuaba con cierta independencia. Así pues, no era realmente el político el que desempeñaba el cargo sin poner sus conocimientos profesionales, sino que era más bien el técnico el que hacía de su oficio una verdadera profesión, contando con poder suficiente para el desarrollo de sus funciones. Con el fin de lograr una gestión municipal que diera resultados benefi-

ciosos a la colectividad, se incorporaron al gobierno municipal, elementos ajenos al Concejo con alguna especialización para las obras que pretendían llevar a cabo, siempre con una dirección autoritaria que era la base del sistema.

f) Sistema de gobierno municipal en Guatemala. Al hacer un análisis de los sistemas de gobierno municipal, podemos afirmar que Guatemala cuenta con el sistema de gobierno de democracia representativa, porque sus órganos son designados por medio de sufragio, en donde quedan representados todos los sectores de su población; y en lo concerniente a la distribución de sus facultades, toma como base el sistema democrático de separación de poderes o sistema francés, que es el que se adecua más al desarrollo de la Administración municipal moderna, que se presta a obtener mayores resultados con la distribución que existe del poder y siendo indispensables cuestiones de técnica, se ve la necesidad de formar comisiones por las materias de vital importancia, para los fines del municipio que generalmente son morales, espirituales y materiales.

Aunque no todos los órganos municipales tienen una estructura orgánica análoga, se puede apreciar la existencia de dos clases de órganos de la Administración municipal, obligatorios y de los que depende toda la actividad administrativa municipal:

a) Órganos deliberantes: En los sistemas modernos municipales, el poder del Concejo se encuentra en el órgano deliberativo. Aún cuando la Corporación no constituye el equivalente de órgano legislativo estatal en su estricto sentido, ambos tienen similitudes en cuanto a su organización y funcionamiento, lo que da origen a cierta confusión si no se examinan las amplias facultades de cada uno de estos órganos. Los dos son designados por la ciudadanía electoral, en ambos se discute y resuelve por medio de votación ajustada a la reglamentación dada por las leyes que determinan su creación y funcionamiento. La diferencia consiste en que de los órganos legislativos nacen leyes mientras que los órganos municipales crean reglamentos y ordenanzas, llamadas leyes locales, pero la facultad para dictarlos emana del poder del Estado, por ser el municipio parte integrante de éste.

El órgano deliberativo comunal es pluripersonal y es denominado Concejo o Ayuntamiento. Así VILLEGAS BASAVILBASO, nos dice: "*Que el órgano deliberante comunal tiene constitución colegial y es denominado Concejo deliberante*"⁴. Se encuentra integrado por el número de miembros que determinan las leyes de cada país, de conformidad con su sistema constitucional; este órgano cuenta con el poder de decisión tanto en lo que se refiere a la emisión de reglamentos y ordenanzas como en lo que respecta a los que obligan a la comuna.

Órgano ejecutivo. Este órgano es unipersonal, a diferencia del deliberante que es pluripersonal, y se denomina así por ser el que ejecuta la voluntad del órgano deliberante, así como la del mismo, en ciertos aspectos.

7.4. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

7.4.1. Introducción

Dentro de los elementos que integran el municipio, la organización municipal y

⁴ VILLEGAS BASAVILBASO, B.: *Derecho Administrativo*, pág. 397.

el sistema de elección y nombramiento de sus máximos órganos es un tema de especial importancia, ya que en él se concreta un aspecto básico del sistema político representativo (elección de órganos) y del propio principio de autonomía local (capacidad de auto-organización).

El papel de la organización municipal es el de velar por el gobierno y la administración del Municipio. Así pues, al Concejo le corresponde ejercer las funciones y adoptar los acuerdos en que se materializan las competencias que las leyes atribuyen a los municipios.

Ahora bien, el Municipio no puede ser, ni en las poblaciones más pequeñas, un órgano simple y único, es decir un organismo unicelular. Son tantas y tan variadas las resoluciones que diariamente deben adoptar los concejos para ejercer efectivamente sus funciones de gobierno y administración municipales, que no es imaginable que todas estas resoluciones puedan ser adoptadas por el Concejo reunido en Consejo Plenario. Aunque estuviera permanentemente reunido, probablemente no daría abasto.

Por este motivo, el ordenamiento ha configurado la organización municipal como una estructura compleja. La organización municipal se concreta, efectivamente, en el Concejo, pero éste no es un órgano simple, sino un conglomerado más o menos complejo de órganos. El Concejo actúa, precisamente, por medio de la actividad de los órganos que lo forman. Por tanto, el establecimiento de una organización compleja es un requisito imprescindible para que el Concejo pueda actuar.

Desde otra perspectiva, también hay que tener en cuenta que, tanto desde un punto de vista jurídico como político, interesa determinar hasta qué punto una resolución, acto o acuerdo determinados, adoptados por un miembro o por un grupo de miembros del Concejo, expresa efectivamente la voluntad municipal. Este es uno de los otros retos de la organización municipal: establecer una estructura perfectamente delimitada de órganos municipales y distribuir entre ellos las atribuciones públicas que corresponden a los municipios, de manera que, en sus parcelas respectivas, cada órgano esté en condiciones de expresar la voluntad municipal.

Como ya se ha indicado, la Constitución determina en su art. 254 que los órganos que integran el Municipio son el Alcalde, los síndicos y los concejales. Por consiguiente, la Ley deberá regular y atribuir funciones a estos órganos municipales y la capacidad de auto-organización municipal desarrollará el resto de la organización municipal.

7.4.2. Órganos municipales: los concejos municipales

7.4.2.1. Origen

El Concejo Municipal sustituye, en cuanto a denominaciones, a las antiguas corporaciones municipales, de acuerdo con el *Diccionario de Derecho Usual* de CABANELLAS, corporación proviene del latín *corpus*, *corporis*, que significa cuerpo, comunidad, sociedad, y se denomina corporaciones a las entidades públicas, como las provinciales, municipales, etc. En relación a esta terminología, JORNADA DE POZAS, señala que semejante a la idea de Corporación es la expresada con la voz "cuerpo", si

bien ésta se aplica al conjunto de individuos ligados por una relación jerárquica y una coincidencia de actividad. En opinión de ALCUBILLA, existe una diferenciación entre corporación y cuerpo: la Corporación es una entidad que delibera y se arbitra en todos sus actos, y el cuerpo no concurre a sus fines sino por la actividad aislada de sus individuos, que en su organización dependen de la voluntad superior. La Corporación es persona jurídica; el cuerpo es sólo una entidad moral.

De conformidad con lo que hemos, según la clasificación que hace el Derecho español, las corporaciones, que como elemento esencial cuentan con un territorio determinado, son denominados corporaciones de carácter territorial; por otra parte, las llamadas corporaciones institucionales, responden a una finalidad determinada y aunque ciertamente desarrollan su actividad sobre un territorio determinado, no están constituidas por dicho territorio, que solamente sirve de límite a su actividad. Con relación a las primeras, se establece que la Corporación realmente ejerce su actividad en un territorio determinado, siendo éste un elemento esencial del Municipio, por lo que es válido considerar que sus deliberaciones necesariamente tendrán efecto como Gobierno municipal en la sede y jurisdicción del mismo.

Con ello afirmamos que la Corporación, es el órgano supremo de la Administración municipal: que constituye un cuerpo colegiado o pluripersonal de la misma, con personalidad jurídica, encargada de la Administración del municipio, y que sólo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual. De allí que los ayuntamientos, corporaciones municipales o concejos municipales, como se han denominado, en su calidad de órganos supremos de la administración del gobierno local, cuentan con las facultades de deliberación y decisión de los negocios que se encuentran bajo su competencia. La función esencial de estos órganos consiste en su manifestación de voluntad, vertida en la resolución de los asuntos sometidos a su competencia, ya sea en forma discrecional o como consecuencia de leyes, reglamentos, contratos, etc., y surte efectos desde el momento de su promulgación por parte del órgano ejecutivo comunal.”

Las decisiones del Concejo necesitan siempre un *quorum* legal que consiste en la simple mayoría; pero además de este *quorum* existe otro especial para determinados negocios de importancia relevante, por ejemplo, la enajenación de bienes, contratación de empréstitos y nombramiento de algunos empleados de importancia, como el secretario y el tesorero municipal.

Aparte de las atribuciones de gobierno que tiene la Corporación o Concejo, también cuenta con la facultad de reglamentar sus propias funciones y conocer de los recursos que se interpongan contra resoluciones del órgano ejecutivo en ejercicio de sus atribuciones.

Los ayuntamientos o corporaciones municipales, en forma especial tienen las siguientes atribuciones: celebrar sesiones ordinarias y extraordinarias, públicas y secretas; conocer todos los asuntos de orden público; fiscalización de su patrimonio -ingresos y egresos-; aprobación de su presupuesto municipal; emitir los reglamentos indispensables para el mejor desarrollo de sus atribuciones; conocer de los recursos que se inter-

pongan contra el órgano ejecutivo (Alcalde) y ,en general, conocer de todos los asuntos que interesen al municipio. Estas atribuciones se encuentran establecidas en la mayor parte de los países que han tomado orientaciones del Derecho español.

Así el Derecho municipal de nuestro país es herencia del derecho español, encontrándose sus antecedentes en la constitución de Bayona de 1812, en la cual se encontraba constituido el gobierno municipal por el Ayuntamiento, Alcalde, regidores, procuradores, síndicos, presididos por el Jefe Político y, en algunos municipios en donde existiera, por el Alcalde. En todos los países que formaron los dominios de España, dominó el Derecho español en la formación del Gobierno municipal.

7.4.2.2. Competencias

Nuestro Código municipal utiliza el término de Corporación municipal o Municipalidad; así tenemos que, en su art. 6, establece: “*Municipalidad es la corporación autónoma integrada por el Alcalde y por los síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada Municipio, de conformidad con la ley de la materia, que ejerce el gobierno y la Administración de los intereses del municipio. Tiene su sede en la cabecera del distrito municipal y es el órgano superior deliberante y de decisión de los asuntos municipales*”. Asimismo, en su art. 39, señala “*corresponde con exclusividad a la Corporación municipal la deliberación y decisión del gobierno y administración del patrimonio e intereses de su Municipio*”.

El número de los miembros del Concejo, concejales y síndicos, se integra con base en el número de sus habitantes, de conformidad con lo establecido por la Ley Electoral y de Partidos Políticos vigentes. Asimismo, el número debe ser par o impar, situación que opera cuando se toman resoluciones a nivel del Concejo Municipal.

En cuanto a las competencias, el art. 40 del Código municipal establece que competarán al Concejo:

- a) La iniciativa, decisión y ejecución de los asuntos municipales;
- b) La emisión de las ordenanzas y reglamentos de su municipio, ejecutarlos y hacerlos ejecutar;
- c) La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural de su municipio; en coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural;
- d) La elaboración, aprobación y ejecución de reglamentos y ordenanzas de urbanismo
- e) Promover la participación del vecino en la identificación de las necesidades locales, la formulación de propuestas de solución y su priorización de la ejecución;
- f) La motivación y desarrollo de la conciencia colectiva de participación de los vecinos en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural;
- g) La promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes en coordinación con los ministerios respectivos;
- h) La promoción y desarrollo de programas de salud y saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades, en coordinación con las autoridades respectivas;

- i) La autorización e inspección de la construcción de obras públicas y privadas;
- j) La fijación de rentas de los bienes municipales, de tasas por servicios públicos locales y de aportes compensatorios de los propietarios de inmuebles beneficiados por las obras municipales de desarrollo urbano y rural. Los arbitrios serán propuestos por la Corporación municipal al Organismo Ejecutivo, quien trasladará el expediente con la iniciativa de ley respectiva al Congreso de la República;
- k) La disposición de los recursos del Municipio para el cumplimiento de sus fines;
- l) La elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del Municipio;
- m) El establecimiento, regulación y atención de los servicios públicos locales;
- n) La regulación del transporte de pasajeros y carga y de sus terminales locales;
- o) La Administración del Registro civil y de cualquier otro Registro público que le corresponda de conformidad con la ley;
- p) La coordinación con las instituciones respectivas;
- q) La creación, administración y regulación de mercados locales minoristas y de mayoreo, así como de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad;
- r) La supervisión de precios, pesas, medidas y calidades y la imposición de multas y sanciones que la ley determine en casos de especulación o adulteración, sin perjuicio de las penas establecidas en caso de delito;
- s) La prestación del servicio de policía municipal y la acción directa para hacer cumplir y ejecutar sus ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones y de ejercer para el efecto, el poder disciplinario de conformidad con la ley;
- t) La prestación de servicios de aseo, barrido de calles, recolección, disposición final de basuras y tratamiento de desechos sólidos;
- u) La prestación de servicios de cementerios privados y servicios funerarios a cargo de particulares;
- v) La promoción y organización de ferias y festividades populares;
- w) La protección del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, lenguas, tradiciones y costumbres;
- x) Las demás potestades inherentes a la autonomía del municipio;
- y) La organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio;
- z) En lo aplicable, las facultades para el cumplimiento de las obligaciones atribuidas al Estado por el artículo. 119 de la Constitución Política de la República.

Como quedó apuntado, lo que regula el precepto citado son atribuciones muy especiales que el Concejo municipal tiene como órgano supremo de la Administración y gobierno municipal, aplicable a los municipios del Estado de Guatemala.

El art. 41 señala otras atribuciones muy importantes para la conducción del gobierno municipal. El art. 47 señala las sesiones ordinarias y extraordinarias que el Concejo debe realizar y que éstas serán públicas o secretas cuando así se acuerde, todo en beneficio del Municipio.

El art. 49 del Código municipal se considera importante por cuanto se refiere a la

votación de las decisiones que, como cuerpo colegiado, toma el concejo. Así, “*los acuerdos y resoluciones serán válidos si concurre el voto favorable de la mayoría compuesta por la mitad más uno del total de miembros que legalmente integran la Corporación municipal, salvo los casos en que la ley exija una mayoría calificada. En caso de empate en la votación, el Alcalde tendrá doble voto o voto decisivo*”.

7.4.2.3. El Alcalde

Etimológicamente la voz “alcalde” proviene del árabe *Alcadi* que significa “el juez”, o sea, el funcionario que tenía atribuciones judiciales y administrativas.

La *Enciclopedia Jurídica*, refiriéndose a este órgano, nos dice: “*Rancia y enjundiosa institución ésta del alcalde, cuyo vislumbre se remonta a los más remotos tiempos. En los albores de las primitivas comunidades, desde que se forma el embrión de la familia y de la grey aparece la autoridad paternal de los pueblos y se conserva todavía a través de las generaciones, bajo la investidura que llega a nosotros con la denominación de ‘alcaldes’, los cuales vienen a ser, en muchos de sus aspectos, herederos de aquella jefatura que ejercieran los patriarcas en el seno de las poblaciones sedentarias. De ellos, recibe pues, la autoridad municipal su origen genuino en la historia, su sanción en el Derecho y en las leyes, y alcanza configuración y desarrollo pleno en las costumbres de Roma*”.

En los primeros tiempos de la dominación romana, algunas ciudades eran gobernadas por los pretores como magistrados supremos, y otros tenían su gobierno municipal formado por una corporación de diez individuos y un presidente llamado *Xvir Maximus*. Ejercían la jurisdicción inferior en los municipios y se ocupaban a la vez de la Administración comunal los *duumviri* que eran los supremos magistrados municipales, nombrados por término de un año, a quienes auxiliaban otros dos funcionarios denominados *ediles*.

Más tarde hallamos *al Kadi*, autoridad que entre los sarracenos tenía un cometido puramente judicial, si bien el Califa podía encomendarle, por delegación, atribuciones gubernativas. Esa voz arábiga, que en castellano equivale a “el Juez”, pasó a los mozárabes y de estos a los pobladores de León y Castilla, por lo que sin duda, se ha querido ver en ella un predeterminante lingüístico: “El Cadi” o “Al-Kadi”, “Alkalle”, y más tarde “Alcalde”.

Con respecto a las funciones tradicionales, el Alcalde venía siendo en las épocas antiguas, una magistratura en la cual, no sólo aparecen confundidas las funciones gubernativas y las judiciales, sino que predominan éstas últimas. Generalmente habían dos o más alcaldes en cada municipalidad, lo cual se explica dado el deseo de impedir la existencia de una sola persona, que, por razón del cargo que desempeñaba, ejerciera mayor influencia sobre los asuntos públicos de la que convenía al progreso de aquellas localidades.

Las Cortes españolas de 1812, influidas por la teoría de la “división de poderes” de Montesquieu, proceden al deslinde de atribuciones de cada uno de ellos, y, en el ámbito municipal, apartan al Alcalde de la función judicial y le encomiendan concretamente la gestión y desarrollo de los intereses locales y la colaboración político-adminis-

trativa, como representantes del gobierno en su respectivo término jurisdiccional.

Ciertamente, la delegación del Gobierno que ostentan los alcaldes en el término municipal ha de fundarse en la confianza puesto que, el creciente volumen de los servicios locales exige que el cargo recaiga en persona idónea y competente.

Dentro de la estructura de la Administración municipal guatemalteca, el Alcalde es el funcionario ejecutivo de la misma. El art. 60 del Código municipal indica: *“El Alcalde preside y representa a la Municipalidad, es el personero legal del mismo, miembro constitucional del Consejo municipal de Desarrollo, sin perjuicio de la representación específica que se le atribuye al síndico. Es además, el órgano ejecutivo de gobierno y Administración municipal y jefe de los mismos. En lo que corresponde, es atribución y obligación del Alcalde hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones de la Corporación municipal y, al efecto, expedir las órdenes e instrucciones necesarias, dictar las medidas de policía y buen gobierno, y ejercer la potestad de acción directa y en general, resolver asuntos del Municipio que no estén atribuidos a otras autoridades”*.

Las atribuciones y funciones del Alcalde, se encuentran claramente establecidas en los arts. 61 y 62 del Código municipal y van desde la función administrativa del Alcalde, la facultad de reglamentar con el Concejo municipal y, lo que es más importante, la representación que ejerce el Alcalde dentro del órgano administrativo municipal.

Son atribuciones del Alcalde como órgano ejecutivo de la Municipalidad, las siguientes:

- a) Dictar medidas de política y buen gobierno que sean conveniente a la buena marcha del Municipio;
- b) Tramitar los asuntos administrativos, cuya aprobación corresponda al Concejo municipal;
- c) Velar por el mantenimiento del orden público
- d) Dictar en casos de emergencia, bajo su responsabilidad, medidas urgentes, informando inmediatamente al Gobernador Departamental o al Concejo municipal;
- e) Nombrar, aceptar la renuncia y remover de conformidad con la ley, a los empleados municipales, excepto el Secretario, el Tesorero y el Registrador Civil, que es potestad del Concejo municipal;
- f) Mantener la disciplina entre los empleados municipales y aplicar las sanciones correspondientes;
- g) Inspeccionar, dirigir y activar en lo económico y administrativo, las obras, establecimientos de asistencia social y educación que sean costeados con fondos municipales;
- h) Velar por la limpieza y salubridad del municipio en calles, plazas, mercados, etc.
- i) Procurar el mejoramiento de las condiciones de los grupos indígenas de su territorio municipal;
- j) Enviar copia autorizada a la Contraloría General de Cuentas del inventario de todos los bienes municipales, dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año;
- k) Hacer y mantener al día el inventario de las fuentes de caudales de agua de su

- jurisdicción y adoptando las medidas necesarias para la conservación, abundamiento y limpieza, cuidando que las fuentes que provean al vecindario estén convenientemente protegidas;
- l) Ordenar los pagos que deba efectuar la Tesorería municipal;
 - m) Organizar y dirigir la Policía municipal;
 - n) Autorizar, a título gratuito, los matrimonios civiles;
 - o) Otras atribuciones contempladas en la Constitución y las leyes. Así en el ejercicio de la presidencia del Concejo municipal, le corresponde al Alcalde: ser el medio de comunicación del Concejo y las demás autoridades, presidir las sesiones del Concejo municipal; etc.

7.4.3. Otros órganos municipales: El Juzgado de Asuntos Municipales

Dentro de las administraciones municipales existen una serie de divisiones administrativas que no siempre se encuentran reguladas dentro del Código municipal, sino que son órganos que van siendo creados dependiendo de las necesidades del servicio público municipal. Dentro de estos encontramos empresas municipales de aguas, Registrador Civil, Registrador de Cédulas de Vecindad, Juez de Asuntos Municipales, Direcciones, Jefaturas de Departamento, Jefaturas de Sección, etc.

Como se puede notar, dentro de las municipalidades no se puede establecer una estructura uniforme, puesto que esta depende en mucho de su extensión territorial y del número de habitantes, ya que ninguno de los municipios es exactamente igual ni tiene igual número de habitantes. La pequeña o gran estructura de cada una de las municipalidades, depende en mucho de las pocas o grandes necesidades de servicios públicos municipales.

El art. 259 de la Constitución regula lo relativo al Juzgado de Asuntos Municipales: *“Para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones, las municipalidades podrán contar, de conformidad con la ley, con su Juzgado de Asuntos Municipales y sus Cuerpos de Policía, de acuerdo con sus recursos y necesidades, los que funcionarán bajo órdenes directas del Alcalde.”*

Como se puede analizar del precepto transcrito, es una potestad de las municipalidades crear este órgano, de acuerdo a las necesidades y posibilidades de las mismas. Se trata de un órgano administrativo, no jurisdiccional, con facultades sancionadoras y su creación está prevista en el art. 133 del Código municipal.

El juez de Asuntos Municipales, es un órgano que ejerce su autoridad dentro de la competencia territorial del Municipio respectivo. Son requisitos para poder ser Juez de Asuntos Municipales, los siguientes:

- a) Ser guatemalteco de origen;
- b) Ser de reconocida honorabilidad e idoneidad;
- c) Estar en el goce de sus derechos políticos;
- d) Ser de preferencia abogado colegiado o estudiante de las facultades de las universidades del país habiendo cursado y aprobado los Derechos administrativos y procesales del pensum de estudios vigentes o haber sido declarado apto con los requisitos para ser Juez de Paz.

El ámbito de competencia del Juez de Asuntos Municipales se encuentra contenido dentro del art. 136 del Código municipal. Se corresponden:

- a) Todos los asuntos en que se afecten las buenas costumbres, el ornato de las poblaciones, el medio ambiente, la salud, los servicios públicos municipales, y los servicios públicos en general, cuando el conocimiento de tales materias no esté atribuido al Alcalde, el Concejo municipal u otra autoridad, de conformidad con la Ley, las ordenanzas, reglamentos y demás disposiciones municipales.
- b) Las diligencias voluntarias de titulación supletoria, con el sólo objeto de practicar las pruebas que la Ley asigna al Alcalde.
- c) Las diligencias y expedientes administrativos que le traslade el Alcalde o el Concejo municipal.
- d) Los asuntos en que una obra nueva cause daño público u obra peligrosa para los habitantes y el público.

Son características del procedimiento administrativo, que se sigue ante el juez, de conformidad con el Código municipal, las siguientes:

- a) Oralidad;
- b) Publicidad;
- c) Sencillez;
- d) Autoformalismo;
- e) Impulso de oficio;
- f) Intervención necesaria del Juez;
- g) Permanencia del Juez en actos y diligencias de prueba.

Se señalan, de conformidad con el art. 138, los casos en que se puede iniciar el procedimiento ante el Juzgado de Asuntos Municipales, son los siguientes:

- a) Cuando la Ley, la Ordenanza, el Reglamento o la disposición municipal así lo establezcan;
- b) Por denuncia o queja verbal;
- c) Por denuncia o queja escrita ;
- d) Por denuncia o reporte de otras autoridades municipales;

El Juez, al recibir la denuncia, queja o reporte, dictará las medidas necesarias de urgencia y practicará las diligencias de prueba que considere oportunas y necesarias y dando audiencia a los interesados, conforme a la Ley. El Juez puede ordenar prácticas de cualquier diligencia o la presentación o exhibición de cualquier documento que considere necesario para el esclarecimiento de los hechos, fijando para ello un plazo que no exceda de cinco días, fijando dentro del mismo, la fecha en que deba practicarse la audiencia.

La resolución o decisión final tendrá que hacer resumen de los hechos, consideración de la prueba y determinar si los hechos son o no constitutivos de infracción, imponiendo las sanciones que correspondan al responsable.

Cuando no existe Juzgado de Asuntos Municipales, es el Alcalde el que ejerce las funciones de Juez. En este caso, el procedimiento se tramitará de acuerdo con las disposiciones del Código procesal civil y mercantil y la Ley del Organismo Judicial.

7.5. BIBLIOGRAFÍA.

ALCÓN ZARAGOZA, J. A.: *Manual de elecciones locales*, Madrid, 1990.

EXTEZARRETA VILLALUENGA, J. C.: *La Privatización en la Administración local*, Barcelona, 1995.

Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, Madrid, 1997.

El Pacto local: medidas para el desarrollo del gobierno local, Madrid, 1999.

GARCIA DE ENTERRÍA, E.: *La Administración española: Estudios de ciencia administrativa*, Madrid, 1972.

MORELL OCAÑA, L.: *El Régimen local español*, Tomo 1, Madrid, 1988.

NIETO-GUERRERO LOZANO, A. M.: *Los Entes locales municipales: entre la política y la Administración*, Madrid, 2001.

SOSA WAGNER, F.: *Código de la Administración local*, Pamplona, 2001.