

En torno a la Gerencia en lo local

por

JUAN MAHILLO SANTOS

Secretario de 1.^a Categoría de Administración Local

SUMARIO: Introducción.—II. Caracteres del régimen de gobierno por Gerencia.—III. Defectos del actual sistema de Alcaldes: a) Falta de preparación y de competencia; b) Falta de tiempo; c) Falta de permanencia; d) Falta de libertad, y e) Carencia de un sentido de responsabilidad.—IV. Superación del sistema.—V. Formación del Secretario Gerente.—VI. Total dedicación del Gerente a la función.—VII. Permanencia del Secretario Gerente en el cargo.—VIII. Máxima libertad y máxima responsabilidad para el Gerente.—IX. Epílogo.

I

INTRODUCCIÓN

Hace algún tiempo leía una reseña en la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, sobre la Memoria de Actividades del Ayuntamiento de Orihuela. Y exponía el comentarista que un gran pesimismo invadía todo el trabajo, debido a la falta de acción por la inestabilidad de los Alcaldes y los constantes cambios de las Corporaciones.

Nosotros, en otra ocasión (1) hemos insistido en este punto, para concluir en que las Corporaciones se mudan, los funcionarios se suceden, pero el Municipio perdura y con él sus vitales problemas, muchos de ellos llenos de pasiones violentas y de

(1) Memoria del Ayuntamiento de Montijo (Badajoz), año 1956.

intereses creados. Y por eso hemos dicho, que se impone la necesidad de que en cada Municipio exista un plan para el incierto futuro; un plan que vincule el hoy con el ayer y con el mañana; un plan para que la actividad municipal no sea incoherente e inconexa, sino un todo armónico y ordenado.

Pero muchas veces estas buenas intenciones quedan ahogadas y perdidas en el vacío, debido a un mal de fondo que no es otro que la correlación que existe entre la Administración y la Política. Fenómeno que no es privativo de una región ni siquiera peculiar de España, sino universal.

Bien es cierto, y así hay que reconocerlo, que en los últimos años se ha notado un avance singular de la técnica sobre la política, y basta con que comparemos al Secretario de la Ley de 1877 con el que esboza el Reglamento de 1952. Y veremos convertirse aquél, de simple escribano y funcionario a la deriva (2), en una pieza esencialísima de la vida local: funcionario asesor, fiscal de la legalidad, organizador, con capacidad para llevar a cabo iniciativas, miembro de la Corporación, y sobre todo, libre e inamovible.

Pero nuestra meta ha de estar mucho más elevada. Y no por un prurito personal, ni siquiera profesional, sino mirando al bien de la Administración local, que es tanto como mirar al bien de la Nación y del Estado, puesto que aquélla es uno de los estamentos más importantes de éste.

* * *

Afirma el señor Jordana de Pozas (3) que Francia es el único país del mundo que puede vivir semanas enteras, y hasta meses, sin Gobierno y sin Parlamento, porque es la única nación que posee una Administración cargada de una fuerte tra-

(2) GALLEGO Y BURÍN, Alberto: *El Secretario local*, pág. 90. «El Secretario político suele sufrir las diatribas de todas las fracciones políticas, menos de aquella en que está enrolado. El Secretario apolítico tiene las diatribas de todos».

(3) Apuntes tomados de sus lecciones durante el Curso de Secretarios de 1.ª categoría de Administración local, 1955-56.

dición de responsabilidad y de eficacia. Y es que la organización francesa está apoyada en los Prefectos de los Departamentos, que son funcionarios técnicos y profesionales, y no políticos.

Algo parecido podemos ver en el Burgomaestre alemán, una creación genial del genial Von Stein. También es el ejemplo de muchas ciudades de los Estados Unidos de América, donde había fracasado la democracia como sistema municipal y hubo necesidad de apelar a la técnica en detrimento de ésta, no obstante ser uno de los principios políticos imperantes en aquella nación la desmesurada confianza en la competencia de cualquier ciudadano para administrar los intereses de la colectividad (4).

Nuestra Ley del Suelo y Ordenación Urbana ha captado la realidad de que muchas veces los administradores locales olvidan los intereses colectivos en beneficio de los individuales, y por eso se autoriza al Ministerio de la Gobernación, a propuesta del Consejo Nacional de Urbanismo, para designar un Gerente urbanístico, cuando algún Ayuntamiento dejare de cumplir gravemente las obligaciones derivadas de dicha Ley o del plan aprobado, o cuando actuare con notoria negligencia (5).

II

CARACTERES DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO POR GERENCIA

Sociológicamente, la Gerencia no es otra cosa que el trasplante al campo de la Administración local, de los principios que informan la organización de las sociedades mercantiles.

Desde el punto de vista jurídico, la Gerencia responde a la idea de la «racionalización administrativa», que no equivale a la racionalización del Derecho, ya que ésta es una de las características de la democracia, y precisamente la Gerencia es la superación de la democracia.

(4) G. MARQUÉS, Luis: *Gobierno y Administración local en Estados Unidos*, página 5.

(5) Artículo 206 de la Ley de 12 de mayo de 1956.

Históricamente el gobierno por Gerencia es la última fase de un proceso que se inicia cuando la ciudad de Galveston (Texas) es inundada en 8 de septiembre de 1900 y se nombra una Comisión de técnicos que en pocos años la transforman en una ciudad maravillosa (6). Pronto el sistema fué perfeccionado en la ciudad de Des Moines (Iowa), y en pocos años alcanza una máxima popularidad y difusión.

Si nos remontamos un poco más, veremos que tanto el gobierno por Gerencia, como un antecesor, el Gobierno por Comisión, se entroncan con el sistema de Alcaldes fuertes (Strong-Mayor Plan), reacción natural contra los Alcaldes débiles (Weak-Mayor Plan), que sumieron al país en lo que se ha llamado la Edad tenebrosa de la Administración americana, cuyas principales características fueron el contrabando, el gansterismo y el botín político, todo ello engarzado con el sistema electoral de caciquismo. La inmoralidad se había enseñoreado de la Administración; el «chantaje» estaba a la orden del día; cualquier cambio político arrastraba tras de sí a legiones de funcionarios cesantes; los triunfantes iban a gozar de las primicias de la victoria y a prepararse para cuando fueran reemplazados.

Muchas veces fueron las mismas entidades particulares las que promulgan Códigos de honor para los funcionarios públicos y procuran buscarse adeptos. Otras veces esas mismas entidades se federan para formar movimientos antipartidistas y llegar a controlar las luchas electorales por medio de células primarias para designar candidatos.

Después de todo lo dicho, sólo resta que intentar resumir brevemente las notas diferenciadoras del gobierno por Geren-

(6) Según Luis G. MARQUÉS las notas del «The Commission plan» (Gobierno por Comisión), son las siguientes:

- a) Unificación de poderes y funciones.
- b) Consejo municipal reducido.
- c) Responsabilidad colectiva e individual.
- d) Escasos poderes del Alcalde.
- e) Elección apolítica.
- f) Control popular.

cia, aunque no es una labor fácil y sencilla por la multiplicidad de facetas y aspectos que encierra la cuestión.

No obstante, consideramos como esenciales a toda Gerencia administrativa, las siguientes características:

1.º Carácter eminentemente técnico del Gerente, limitándose el Consejo municipal a señalar las directrices de la política general, pero sin intromisiones en lo administrativo.

2.º Profesionalidad: El Gerente no es sólo un técnico, sino un funcionario que dedica su actividad a la función y hace del ejercicio de ella, su modo de vivir.

3.º Amplios poderes: No podemos olvidar que el Gerente es el último eslabón de una cadena de reacciones contra los Alcaldes débiles.

4.º Apoliticidad: El Gerente no se halla vinculado a ningún partido político y no debe su nombramiento al favor de nadie, sino a su capacidad.

Hay que pensar que el sistema de Gerente (Council-Manager plan), que se inicia en Dayton (Estado de Ohio) en 1913, cuenta hoy en los Estados Unidos de Norteamérica con infinidad de adeptos, hasta el punto que según dice el señor Marqués Carbó (7) en 1952 hay más de un millar de ciudades que lo siguen.

Pero no es sólo en América del Norte donde existe este sistema, sino en otros varios países, entre los que podemos destacar Cuba, en donde tiene su regulación constitucional (8), aunque admite otros regimenes (p. ej. Comisión y Alcalde-Ayuntamiento).

(7) *El Derecho local español*, tomo I. Los Estados Unidos de Norteamérica tienen 2.527 ciudades de más de 5.000 habitantes y el porcentaje de formas de gobierno es el siguiente:

a) Ayuntamiento y Alcalde	52	%
b) Gobierno por Gerencia	29	"
c) Gobierno por Comisión	14	"
d) Asamblea general de votantes	2,6	"
e) Asamblea general representativa	1,1	"

(8) Artículo 225 de la Constitución de 5 de julio de 1940.

III

DEFECTOS DEL ACTUAL SISTEMA DE ALCALDES

Quiero en principio hacer una salvedad de importancia vital para una justa interpretación de las líneas posteriores. Los defectos que señalo son de la institución, tal como viene esbozada en los textos legales, y no de persona alguna en concreto. Es una crítica, errónea o acertada, desde el punto de vista de la Filosofía del Derecho y de la Política. Sólo me embarga la idea de hacer una crítica constructiva sin ánimo alguno de herir susceptibilidades y con el máximo respeto a una institución que cuenta en su haber con siglos de gloria para la Patria y con nombres, tales como el Alcalde de Zalamea o de Móstoles, que personifican toda una época de grandeza.

Tal vez fueron Alcaldes los que me incitaron a exponer estas ideas; ellos fueron los que me alentaron, porque no desconocen los obstáculos y escollos con que se encuentran en el camino de su vida cotidiana.

No podemos olvidar que son y han sido Alcaldes los que van transformando la geografía de España, con felices iniciativas y ambiciosos planes y proyectos, aunque vayan dejando destrozada en jirones su alma, en la lucha.

Entiendo que el actual sistema de Alcalde adolece en España de los siguientes defectos:

- a) Falta de preparación y de competencia.
- b) Falta de tiempo del titular de la función.
- c) Falta de permanencia en el cargo.
- d) Falta de libertad de movimiento y vinculación a compromisos de índole varia.
- e) Carencia de un definido sentido de la responsabilidad.

A) *Falta de preparación y de competencia.*

El artículo 60 del Texto refundido de la Ley de Régimen Local requiere, para ser Alcalde, estar adornado de las condi-

ciones de «idoneidad, competencia y arraigo en la localidad»; pero no existe precepto reglamentario que concrete el alcance de estos conceptos tan elásticos y ambiguos. Solamente el artículo 9 del Reglamento de Organización dice que son de aplicación a los Alcaldes, las incapacidades establecidas para ser Concejal, entre las que se encuentra «el saber leer y escribir». Incluso no conocemos procedimiento alguno para ver si se da o no esta instrucción mínima en el Alcalde, aunque creemos que la carencia de ella sería causa de nulidad del nombramiento por incapacidad legal para el desempeño del cargo.

La capacidad y la competencia son, por lo tanto, conceptos discrecionales en manos de las autoridades a quienes corresponde la facultad de hacer el nombramiento, las que mirando al bien público, procurarán hacer la selección previo asesoramiento y casi siempre recaerá en una de las personas más competentes de la localidad. Con verdadera satisfacción hemos de hacer constar que, en realidad, ocurre así.

Pero no es una capacidad más o menos elemental la que se necesita para ser Alcalde, sino una competencia específica, pues como dice Ciurana Fernández (9) «actualmente no sólo se necesita poseer una formación profesional para dirigir eficazmente los servicios considerados como técnicos, sino también para los simplemente administrativos, debido al carácter técnico de gestión de empresa o negocio que muchas veces presenta la función administrativa».

Esta competencia específica es más necesaria cuanto mayor sea el Municipio de que se trate. Y en honor a la verdad, hay que decir que los Alcaldes de las ciudades populosas son bastante más competentes que los de pequeños pueblos, por la existencia en aquéllas de un mayor nivel cultural y por la posibilidad de hacer una mejor selección.

La falta de competencia del Alcalde viene suplida en la Ley por el asesoramiento del Secretario y del Interventor. Pero la

(9) *El régimen provincial*. REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, año 1943, páginas 356 y siguientes.

fórmula no nos convence. Si el asesoramiento es vinculante (hablamos de una vinculación de hecho y no de derecho), resultaría que la personalidad del Alcalde ha quedado absorbida por la del Secretario o del Interventor, y por lo tanto, estaríamos en presencia de un cargo innecesario. Si el asesoramiento no es vinculante, ni aún por vía de persuasión, podría resultar la victoria de lo ilegal sobre lo legal. Pero todavía la Ley admite la «advertencia de ilegalidad» para evitar ese triunfo anormal; ciertamente, hemos de decir que no nos satisface, ya que toda advertencia de ilegalidad lleva aparejada una serie de roces entre la primera autoridad y los primeros funcionarios, levantando obstáculos difíciles de salvar, y todo ello en detrimento de la unidad de acción que debe presidir toda administración consciente.

De todas formas, el asesoramiento por parte del Secretario, es hoy más débil que lo fué antaño, cuando al lado del Corregidor lego se nombraban Tenientes de Alcaldes o Alcaldes Mayores Letrados, encargados de las funciones penales y civiles, conservando aquél únicamente las funciones administrativas y políticas, cuando la administración aún era un arte y no requería una depurada técnica (10).

Si antiguamente se podía desempeñar con eficacia un cargo público con un poco de buena lógica y un mucho de honradez, hoy ello es insuficiente y se precisa una competencia específica y profesional. Ya hemos dicho que Norteamérica, el país de la creencia en la competencia de todo ciudadano para administrar la cosa pública, se ha visto obligada a romper con el pasado y ver la necesidad de una preparación adecuada (11).

(10) ALBI CHOLBI, Fernando: *El Corregidor en el Municipio español bajo la Monarquía absoluta*, Madrid, 1943.

(11) G. MARQUÉS, Luis: Obra citada anteriormente. Los principios que informan la Administración local de los Estados Unidos son:

- a) Fe en la competencia general.
- b) Desconfianza hacia el experto.
- c) Desconfianza hacia los grupos privilegiados.
- d) Administración por la habilidad técnica.
- e) Localismo y seccionalismo.

B) *Falta de tiempo.*

El Alcalde, en la mayoría de los casos y puesto que su profesión no es la Alcaldía, toma la función pública como un algo pasajero y accidental, y se limita a asistir a las sesiones, a ir a recepciones, y cuando más, al despacho diario de la correspondencia. Y luego vuelve a su vida cotidiana.

Hace algún tiempo, quizás bastante, para ser Alcalde consciente bastaba con ello; no era necesario dedicar a la función más de un par de horas diarias y quizás en la tertulia, en el bar o en el café. Pero hoy no es la sencillez la que domina las relaciones administrativas, sino que éstas son complejas y muy variadas, y exigen una entrega total y sin reservas.

Para poderse entregar íntegramente a la Alcaldía, tanto la más elemental justicia distributiva como una lógica previsión humana, requieren que haya una compensación económica, que en el actual Alcalde no se da. Pues no puede equipararse a sueldo «las indemnizaciones por gastos de representación», por las siguientes razones:

1.º No todos los Alcaldes tienen derecho a indemnizaciones por gastos de representación.

2.º Su concesión es discrecional («los Ayuntamientos podrán asignar una cantidad fija»).

3.º Su fundamento no está en el ejercicio del cargo, sino en los gastos extraordinarios que origina ese ejercicio.

Aun en el caso de que existiera un verdadero derecho a sueldo, los Alcaldes no podrían desligarse totalmente de su profesión o de sus actividades y ocupaciones, ya que la permanencia en el cargo es insegura, y al terminar el mandato tendría que volver a la órbita de sus ocupaciones habituales con pérdida de un tiempo que jamás volverá a recuperar.

C) *Falta de permanencia.*

Todo cargo político tiene como principal inconveniente la inseguridad, que hace que las personas se sucedan de forma ver-

tiginosa. Quizás se nos pueda objetar que la continuidad prolongada produzca el natural desgaste y que todo ser tiene que renovarse o perecer.

Hay un fondo de verdad en ello; pero no es la duración más o menos prolongada el concepto que examinamos, sino la inseguridad, que quita ánimos a las buenas intenciones de trabajo y de acción. Muchas veces no se emprenden obras ni se instalan servicios, por temor a no verlos terminados durante el mandato, y la creencia casi segura de que el sucesor encauzará las inversiones municipales por otros derroteros. ¡Cuántos archivos municipales se encuentran repletos de proyectos que jamás llegaron a realidad, porque el hombre que los gestó con cariño y con tesón hubo de abandonar el cargo!...

Pero la inseguridad produce otro efecto no menos pernicioso. El sólo acometer planes a corto plazo y obras de escasa importancia, para deslumbrar de la misma manera que deslumbra la falsa pedrería, y buscando sólo el medro personal.

La falta de permanencia y la inseguridad culminan en la falta de unidad. No pasa desapercibido al legislador de 1950 estos gravísimos inconvenientes al establecer renovaciones parciales de los Ayuntamientos. Ni tampoco escapa a la consideración del ponente de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, cuando al presentarla a las Cortes hubo de decir que «uno de los grandes defectos del Urbanismo a usanza es que se esfuerza en trazar planes que pueden verse cumplidos, es decir, a corto plazo, lo que podrá convenir a la vanidad de los interesados, pero no a la satisfacción de la comunidad a la que debemos servir».

D) *Falta de libertad.*

Posiblemente es el actual Alcalde el que por su forma de nombramiento se halla más desvinculado de la opinión pública y con un quehacer más libre e independiente, pues no precisa ir buscando voto y haciendo promesas para captarse al elector. Basta con que comparemos al actual Alcalde con los de épocas pasadas.

Pero si considerado el problema políticamente, el Alcalde puede y de hecho actúa con notable independencia, no podemos decir otro tanto desde el punto de vista sociológico.

El Alcalde ha de tener arraigo en la localidad y, por lo tanto, ha de encontrarse enraizado con sectores familiares, con círculos de amigos, con compromisos sociales, que sirven de lastre a su actividad. Sobreponerse a todo ello sería pedir un hombre de dotes excepcionales, cuando la experiencia nos dice que el que predomina es el hombre masa, no siempre con fuerzas para desligarse del arrullo familiar, de las lisonjas del amigo o del temor al mañana incierto, en que haya de abandonar el estrado presidencial para convertirse en simple ciudadano, y tal vez (casi siempre), el sucesor será ese a quien ahora hay que aplicarle el peso de la ley.

¡Mañana yo necesitaré!... Qué triste pero corriente pensamiento. Cuántas buenas intenciones y cuántos buenos administradores se pierden ante esta interrogante...

Por eso dice Gallego y Burín (12) que el cargo de Alcalde no tiene el carácter de apostolado «por su extracción política, que vale tanto como decir pasional, por su implicación en las banderías del pueblo».

Se nos puede objetar, y nosotros bien lo sabemos, que el Alcalde enraizado conoce mejor la psicología de su pueblo, sus problemas, su historia, sus defectos y sus virtudes. Quizás esto sea verdad, desde un punto de vista de una política de campanario, de una política sin sentido de ecumenicidad, sin un concepto nacional de integración.

¿Qué podemos decir del amor de los nativos en muchos pueblos totalmente abandonados a la inercia de los hechos?...

Por otra parte, todas las legislaciones del mundo admiten dos formas de adquirir la nacionalidad y la vecindad: *jus sanguinis* y *jus solis*, y tanto unos como otros soportan las cargas municipales y tienen la obligación de preocuparse por sus problemas.

Por esta misma razón deberían también ser indígenas el Juez

(12) Obra citada anteriormente.

de Instrucción, el Cura párroco, la Guardia civil, la Policía, los Notarios, los Registradores, e incluso los Inspectores de Hacienda.

E) *Carencia de un sentido de responsabilidad.*

Estamos de acuerdo totalmente con el señor Saura Pacheco (13) cuando afirmaba que la responsabilidad y la eficacia han de ser los pilares sobre los que se asiente la moderna Administración local. Y nosotros añadimos algo más: La responsabilidad tal como se halla regulada por los vigentes textos legales, y por lo que se refiere a autoridades y Corporaciones locales, no sirve para esa administración consciente y eficaz; es preciso intensificarla.

Los tipos de responsabilidad que señala la Ley de Régimen local y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, son los tipos clásicos de responsabilidad: la civil, la penal, la administrativa y la política.

La responsabilidad penal tiene un campo de acción bastante estrecho y limitado, y sólo alcanza a hechos muy cualificados y concretos. Tipifica acción (también puede haber delito por omisión) y lo grave en la Administración local no es el hacer mal, sino el no hacer.

Tampoco es suficiente la responsabilidad civil del artículo 377 del Reglamento de Organización, al exigir una culpa o negligencia «grave», o sea una manifiesta infracción de la ley, quedando excluido, como dice González Nieto (14), aquellos casos en que la infracción y el daño provienen de disculpables errores de interpretación, y nosotros añadimos que también quedan ex-

(13) *La nueva política local y el Servicio de Inspección y Asesoramiento.* Conferencia pronunciada por don Antonio SAURA PACHECO, en Gran Canaria, el 7 de marzo de 1957.

(14) GONZÁLEZ NIETO, E.: *Responsabilidad de los miembros y funcionarios de las Entidades locales*, en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, septiembre y octubre de 1954.

cluidos los casos de infracción no manifiesta. Pero hay otros obstáculos aún mayores, que son los derivados del procedimiento, pues el particular lesionado dirige ordinariamente la acción judicial contra la entidad y no contra los miembros de la Corporación, por el mayor crédito de aquélla y ante el temor de que la infracción sea «no grave». Ello conduce a que en la inmensa mayoría de los casos indemnice la entidad y haya que esperar a una renovación del Ayuntamiento para hacer efectiva la repercusión, y además es necesario que esa renovación se haga con personas no afectas a los responsables renovados (15).

Las responsabilidades administrativa y política conducen ordinariamente al toque de atención del superior jerárquico y a lo sumo a la destitución del cargo, y con ello el responsable lo único que pierde es su prurito personal. Con filosofía burda, pero real, hemos visto pensar a algunos que lo peor que les puede ocurrir es salir del cargo por la misma puerta que entraron. Y con ello quedan tan tranquilos.

Pero hay más. No es el temor al castigo lo que nos ha de llevar por los senderos de rectitud y del deber, sino ha de ser el concepto del deber mismo, y para ello es preciso inculcar un sentido exacto del deber, el que sólo se adquiere por el amor a una profesión a la que nos hemos abrazado voluntariamente.

La personalidad del Alcalde y sus amplias funciones y derechos hace que los funcionarios, y sobre todo el Secretario, se encubran un poco para culpar a aquél de la falta de actividad. Y es que sabe que muchas veces sus inquietudes y sus aspiraciones han de quedar en el olvido por no tener facultades resolutivas, y encontrando a quien culpar —vicio muy español— se abandona vencido por la fuerza de los hechos.

(15) Artículo 383 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, que autoriza a éstas para instruir expedientes declarativos de la responsabilidad civil de las autoridades, miembros, funcionarios y dependientes, si el perjudicado ha sido ya indemnizado por la entidad.

IV

SUPERACIÓN DEL SISTEMA

Hasta este momento nuestra dialéctica ha girado en torno a dos premisas: La ineficacia de los regímenes locales basados en la democracia, y la de los Alcaldes españoles. La primera de ellas ha sido superada posponiendo la política a la técnica. Y vamos a intentar superar la segunda y con ello transformaremos la hasta ahora crítica destructiva en constructiva.

Una administración racional y eficaz ha de basarse en los funcionarios, pues como dijo el señor Pérez González al presentar a las Cortes el proyecto de Ley de Régimen local, «sino es cierto decir que una Administración pública será lo que sean sus funcionarios, sí hay que reconocer que la moral, la competencia y su espíritu son factores decisivos en la Administración local». Más terminante fué Francisco Naveso al afirmar categóricamente que «una nación es hecha por sus funcionarios, y por consiguiente, el grado de progreso o de atraso de un país depende realmente del conjunto de funcionarios encargados del gobierno efectivo, es decir, de su administración» (16).

La solución al problema planteado consiste en encontrar la persona preparada, con competencia, con libertad de movimiento, con dedicación total a la función, con conciencia profesional y con sentido de responsabilidad; y cuando hayamos encontrado esa persona y después de valorar sus ventajas e inconvenientes, adornarla de amplias funciones y facultades.

Esa persona, como muy bien afirma el señor Gallego y Burín (17), se puede encontrar en los Cuerpos Nacionales de Secretarios e Interventores, pues solamente ellos y un grupo muy reducido de Ingenieros y Arquitectos, sienten en España una

(16) NAVESO, Francisco: *Influencia del fin en la Organización local*, en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 1, enero-febrero 1942.

(17) GALLEGO Y BURÍN, Alberto: *Manual de Derecho secretarial*, Madrid, 1934.

verdadera preocupación por los problemas locales. Y sigue diciendo el citado autor que, cuando se habla de Gerencia, siempre se asocia esta idea con el concepto de Ingeniero o Arquitecto, y es porque se está pensando en el Municipio-Empresa, pero hay que tener en cuenta que el concepto de Empresa sólo es aplicable al Municipio en un sentido figurado y metafórico. «El Municipio no es una fábrica ni un gran taller. Es una empresa de todos los vecinos y de todos los negocios (los materiales y los espirituales), y esto no se abarca desde un punto de vista parcial. Es preciso la técnica general de la ciudad, aunque parezca una paradoja» (18).

Por eso se requiere una persona especialista en lo general y esa especialización universalista sólo la podemos encontrar en el Secretario local. Quizás nadie más que él necesite una preparación en todos los saberes humanos; ha de ambular desde el Derecho civil al administrativo, pasando por el procesal, el fiscal, el político y el penal; requiere ser perito en las Ciencias financieras, conocedor de la Historia y vidente del futuro. Debe conocer desde la Agricultura a la Industria, desde la sencillez rural a los secretos del protocolo. Ha de tratar con todos y hablarle a cada uno en su lenguaje, para ser entendido y comprendido.

Quizás a muchos parezca ridícula esta pretendida competencia del Secretario, pero es porque desconocen la marcha interna de un Ayuntamiento.

Efectivamente, como alguien ha dicho con acierto (19), el actual cargo de Secretario tiene rasgos gerenciales, pero no basta con ello, sino que es preciso que sea un verdadero gerente, con amplia iniciativa y no menos amplios poderes de decisión. Pero para ello hay que hacer que desaparezcan viejos defectos, que son precisamente los que hemos criticado en el cargo de Alcalde. Es preciso dotarle de una amplia formación y competencia; hay que obligarle a dedicarse totalmente a su función, hay

(18) Obra citada.

(19) SIMÓN TOBALINA, Juan Luis de: *Matices gerenciales del cargo de Secretario*, en revista «Municipalia».

que crear en él un sentido de responsabilidad y de conciencia profesional, para desligarle de compromisos políticos y para que ame, hasta el sacrificio, a su profesión.

FORMACIÓN DEL SECRETARIO GERENTE

Quizás el mayor obstáculo que ofrece el Secretariado local para asumir grandes empresas, sea la deficiente formación de parte de él, pues se trata de un Cuerpo nacional de reciente formación, integrado por personas que proceden de distintos campos. Y conste que no hablamos de una competencia burocrática, sino de una competencia integral y totalitaria y casi diríamos, revolucionaria (en el sentido de novedad), para poder transformar radicalmente la Administración local.

Afortunadamente el sistema de selección que prevé la Ley de Régimen local y el Reglamento de Funcionarios a base de la Escuela Nacional de Administración Local y de Estudios Urbanos, puede hacer mucho en este sentido, aunque como toda obra humana, tenga defectos susceptibles de ser eliminados por la experiencia.

Hay que comenzar por exigir una formación académica previa como requisito para el acceso a las oposiciones de selección. Y no basta con formarlo, sino que hay que actualizar su formación inicial. No desconocemos la existencia de cursillos de perfeccionamiento, pero creemos que debieran realizarse con mayor frecuencia. Y hay que hacer algo más: hay que hacer que la Memoria anual de actividades sea una realidad. Hay que organizar obligatoriamente cursillos provinciales, con señalamiento de temas específicos de la materia de Administración local, para que cada uno, sin premura de tiempo y sin desatender a su función, los desarrollen, sirviendo dichos trabajos de excelente acopio de iniciativas, sugerencias, obstáculos y problemas; y luego seleccionar los trabajos, significando la selección, méritos para futuros concursos.

Y ya que hablamos de concursos, no podemos eludir la tan traída y llevada Tabla de Valoraciones, elemento que estimamos eficaz para actualizar esa específica competencia.

Frente a muchas opiniones de ilustres compañeros, nosotros abogamos por una mayor flexibilidad y discrecionalidad de la Dirección General de Administración Local en los nombramientos. Partimos de la buena fe de los funcionarios de dicha Dirección. Nadie mejor que ella para conocer cuál es el Gerente que conviene a cada Corporación. Para ello basta con ficheros bien organizados a base de los informes de los Colegios provinciales y nacionales, Organismos provinciales, Instituto de Estudios de Administración Local y Servicio de Inspección y Asesoramiento. No creemos en que la antigüedad sea un elemento decisivo para resolver los concursos. Pensamos que todo funcionario cuando llega a una edad, está cargado de experiencia, pero le falta fe y ánimos para acometer grandes empresas. Incluso se podría inspeccionar secretamente acerca de las cualidades de cada uno de los funcionarios de los Cuerpos nacionales, o al menos, de los de las primeras categorías.

El actual sistema de valoraciones mira a una formación teórica que no siempre es la más eficiente. Conocemos infinidad de casos de Secretarios embebidos en acumular títulos académicos y con ellos puntos, aun a cambio de desatender, no sólo su función, sino también su formación municipalista. Ello, lejos de beneficiar a las Corporaciones, les perjudica en gran manera.

VI

DEDICACIÓN TOTAL DEL GERENTE A LA FUNCIÓN

Hemos considerado como un grave defecto del sistema de Alcaldes, el no poder atender debidamente a la función por razones muy diversas. Y este defecto no es privativo de ellos, sino también alcanza en gran forma y escala a los Secretarios.

La premisa esencial de toda racional organización administrativa ha de ser que el funcionario viva de la función pública y para la función pública, y que no tenga necesidad de buscar otros medios complementarios que casi siempre minan su independencia y su libertad en detrimento de la función misma.

El funcionario que armoniza el ejercicio de la profesión con otras actividades, siempre dedica a éstas últimas las primicias de su trabajo, porque los emolumentos de aquélla son fijos y los de éstas dependen del interés que ponga. El Secretario Gerente, tal como lo venimos esbozando, precisa no perder tiempo y ha de convertirse en un vigía permanente de la Corporación, porque ha de tener unos caracteres carismáticos y porque el Municipio encierra la idea de «destino» (20).

Y para ello se precisa una remuneración, no ya mínima para subsistir, sino holgada para una vida digna y sin muchas cortapisas, para no sentir la necesidad de ejercer profesiones que, si legalmente no son incompatibles con la suya, sí lo son moralmente. Con ello no queremos debilitar las ya debilitadas Haciendas locales, ni recargar los ya recargados presupuestos. Hay que pensar que uno de los males de los Municipios españoles está en el exceso de personal incompetente y mal retribuido. Ese exceso es una secuela de la vieja política, que transformó a los Municipios en Casas de Misericordia, donde cabían todos los fracasados y todos los ineptos. Creemos que para remunerar suficientemente al Secretario-Gestor bastaría con incrementar los actuales haberes con los gastos de representación de los Alcaldes.

VII

PERMANENCIA DEL SECRETARIO GERENTE EN EL CARGO

La falta de permanencia es uno de los graves defectos del actual sistema de Alcaldes y lo es también de los Cuerpos nacionales. Me da grima ver esas listas interminables de concursantes y ese continuo cambiar de pueblos y ciudades. Para mí, cada cambio es un pedazo de nuestro ser que perdemos en la lejanía

(20) Para el señor AGUILAR Y PAZ, (D. Francisco), el concepto de «destino» envuelve la idea de rumbo incierto y sin camino previamente trazado, lo que hace imprescindible la existencia de un vigilante que vaya en cada momento señalando la posición y el rumbo a seguir.

del pasado. Nuevas caras y nuevos problemas, y una pérdida progresiva de nuestras ilusiones y de nuestra capacidad.

Cuando un funcionario llega a su nuevo destino, ha forjado inmediatamente sus planes y sus proyectos, y ha puesto en marcha la máquina administrativa. Pero los planes son a largo plazo y para ello se requiere constancia y perseverancia. Y un buen día decide mudar de aire y todo quedó paralizado y tal vez para siempre...

Hay que buscar las causas del cambio. A mi modo de ver son variás y muy complejas de analizar, y por esto tenemos que limitarnos a las principales.

Primero: Falta de valor para enfrentarse con los arduos y difíciles problemas que tiene planteado el Municipio. Si esta es la causa, quien tiembla ante el peligro y ante el obstáculo desfallece, no merece pertenecer a una clase cuyo lema es «sufrir en silencio».

Segundo: Ansia de mejorar y ascender. Quizás es la única razón que justifica el cambio, pero pensemos que no podemos ascender en cada concurso.

Tercero: Incompatibilidad con las Corporaciones y autoridades. Esta es una de las principales causas. No hace mucho conocí el caso de un Alcalde que se negaba a dar posesión a un Secretario, al que ni siquiera conocía, pero que pensaba que sería un estorbo para sus manejos caciquiles; y cuando los años pasaron continuó poniendo cortapisas para que se cansara. Muchos en estas circunstancias optaron por marchar, y los menos, hacen lo que el de nuestra anécdota, continuar firme en su puesto y crecerse ante el peligro con una dignidad y valentía dignas de todo encomio.

¿Cómo hacer que el funcionario permanezca un poco más ligado a su destino?... Si desligamos la administración de la política, ya hemos conseguido anular la principal causa de los cambios. Pero hay que completar concediendo un valor creciente a los años de permanencia, a los efectos de concursos, y llegar incluso a exigir un período mínimo de permanencia para poder concursar, pero otorgando discrecionalidad a la Dirección Ge-

neral para reducir ese mínimo en casos justificados a petición justa y razonada del interesado.

Muchos estimarán estas medidas de radicales, pero así lo exigen los gravísimos problemas que plantea la falta de permanencia.

VIII

MÁXIMA LIBERTAD Y MÁXIMA RESPONSABILIDAD PARA EL GERENTE

Para poder dotar a un funcionario de independencia y de libertad, hay que hacerle libre económicamente; pero además hay que hacerle también libre administrativamente; no subordinarle a las banderías políticas locales. Hay que dotarle de amplias funciones y de amplios derechos, pero también de amplias obligaciones y de una máxima responsabilidad.

Y esa responsabilidad debe exigirse por órganos no locales, sino centralizados; creo que el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento puede hacer mucho en este sentido y también se ha logrado mucho atribuyendo a la Dirección General la sanción de las faltas muy graves de los individuos pertenecientes a los Cuerpos nacionales.

Pero la responsabilidad sólo puede exigirse cuando el responsable sea libre en realidad; cuando su quehacer no se halle mediatizado y limitado. ¿Qué podemos exigir a un funcionario que no recauda al ritmo necesario o en la cuantía legal cuando se encuentra con las cortapisas de la misma Corporación, cuyos miembros son los primeros contribuyentes? Se me dirá que hay obligación de hacer la advertencia de ilegalidad y de dar conocimiento a quien corresponde poner fin a tal estado de cosas. Pero ya se ha dicho que no tenemos fe en la efectividad de la advertencia de ilegalidad, y la cosa ha quedado aclarada.

Esa fiscalización que propugnamos ha de comenzar siendo paternal, para terminar en sus últimas consecuencias en los casos continuados. Siempre he despreciado a esos predicadores que nos invitan al bien con la amenaza del castigo; y es porque ellos no creen en la fuerza persuasiva de la bondad misma.

Y, sobre todo, hay que inculcar al funcionario una fuerte conciencia profesional, de forma que encuentre satisfacción en el ejercicio del deber, aunque éste cueste sacrificios. El Secretario local, es un apóstol y casi diría que es un sacerdote, y no se concibe sacerdocio sin ofrendar sacrificios en el holocausto de su divinidad.

IX

EPÍLOGO

Formado y educado el Secretario así, no hay duda que estará preparado para desempeñar con competencia y dignidad la Gerencia local.

Materia prima, que es lo principal y lo primero, existe en cuantía suficiente para reformar la Administración local española. Hay que pensar que la grandeza de España está en esas generaciones jóvenes que no han conocido las injusticias pasadas y que han nacido bajo un signo de Paz y de Progreso, y que comulgan con grandes ideales y con unas ansias de renovación totalitaria y que sienten unas inquietudes que no sintieron sus abuelos y que han comenzado por romper con la Historia.