



NOTAS

ADMINISTRACION LOCAL Y REFORMA DE LA ADMINISTRACION

Por JUAN ANTONIO LARA POL

Jefe del Servicio Nacional
de Inspección y Asesoramiento de las
Corporaciones Locales

POR lo que a nuestra Patria se refiere, hay que consignar como hecho notable el de que mientras un buen número de innovaciones progresivas en el campo de la técnica jurídico-administrativa—asi, por ejemplo, el llamado «silencio administrativo», el recurso contencioso-administrativo objetivo, etc.—penetraron en nuestra Administración a través de la legislación de régimen local, y sólo mucho después se aplicaron en la Administración central, en cambio, el problema de la reforma administrativa parece haber seguido un camino inverso, pues solamente tras de larga consideración en lo central y amplias consecuencias en dicho sector despierta—o ha comenzado a despertar—preocupación en la esfera local.

Hemos de dar por supuesto que existe una cierta conformidad previa sobre qué se entiende por «reforma de la Administración», lo

que nos excusa de tocar este punto, a cuya elucidación ha venido dedicando tan meritorios esfuerzos DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA a lo largo de los últimos años. Nuestro objetivo será, consiguientemente, matizar aquellas ideas de principio aplicándolas a la Administración local española.

Si con la reforma perseguida se trata de conseguir una Administración mejor, esto es, más simple, mejor organizada, más barata y más eficaz, es claro que así planteadas las cosas parece que el jurista poco o nada tiene que decir sobre una tal reforma, como apunta el profesor González Pérez; pero, como también el propio autor subraya, la Administración funciona conforme a un orden jurídico, y dentro de éste existe una jerarquía de normas, circunstancia que coloca entonces al jurista en primer plano si se trata de abordar una verdadera reforma de la Administración.

Algunas Corporaciones locales, olvidando esa circunstancia y creyendo en la mayor utilidad de los criterios empresariales aplicados a la Administración municipal, han encomendado a organizaciones privadas la realización de estudios para la mejora de sus servicios administrativos—no aludimos aquí, lógicamente, a servicios de naturaleza económica, gestionados empresarialmente bajo formas de Derecho privado—y se han encontrado después con que las propuestas formuladas en aquellos estudios resultaban inaplicables por su radical oposición con normas jurídicas vigentes de obligada observancia.

Lo anterior no supone que la reforma administrativa en las Corporaciones locales—como en ninguna otra esfera de la Administración pública—haya de sacrificarse al fetiche de los reglamentos. Lo que resulta fuera de duda es que tal reforma ha de hacerse—en un gran número de supuestos—por un cauce jurídico y mediante una estrecha colaboración de las distintas técnicas concurrentes, entre las que las jurídicas ni son las únicas de tener en cuenta, ni tampoco puede prescindirse olímpicamente de ellas.

En un trabajo publicado por el profesor López Rodó en 1956 se esbozaban los principales objetivos de la reforma administrativa, afirmando que éstos han de extenderse fundamentalmente a tres campos: la organización, el funcionamiento y el personal de la Administración. Intentaremos resumir en esta breve nota cuanto se ha hecho y queda por hacer en aquellos campos dentro de las entidades locales.

La reforma orgánica presenta, en el orden local, una doble vertiente. No se trata sólo de acomodar la organización de cada ente local a las necesidades del momento presente, sino que, con carácter

previo, se nos ofrece el arduo problema de la organización territorial de las entidades locales.

Los inconvenientes que presenta la subsistencia de un número excesivamente elevado de pequeñas circunscripciones municipales, carentes de medios propios para sostener siquiera un aparato administrativo rudimentario, ha sido siempre la pesadilla de nuestros legisladores, que han luchado con poca fortuna contra ella. La cuestión ha trascendido incluso a nuestro primer Plan de Desarrollo Económico y Social, donde explícitamente se recomienda la urgente solución del problema.

Frente a la fórmula denominada, con expresión poco feliz, «de supresión de Municipios», se han ofrecido otras que se reconducen siempre a la idea matriz de la asociación, agrupación o mancomunidad, inspirándose en soluciones arbitradas en países que padecen de la misma enfermedad.

Mas la reforma territorial no se limita al pequeño municipio. Hoy está sobre el tapete la debatida cuestión de la regionalización, sobre todo en el orden de la actividad económica, si bien, y precisamente por ello, parece plantearse fuera del terreno del régimen local en sentido estricto, como lo muestra el ejemplo de la vecina Francia, donde forma parte de los problemas de la Administración periférica del Estado.

En el campo de la reforma orgánica interna de los entes locales —si se nos permite esa expresión— cabe saludar con alborozo la tendencia cada vez más clara de nuestra legislación municipal a abandonar el uniformismo imperante por tantos lustros. La romántica fórmula del «cartismo municipal» —débil reacción contra aquel uniformismo—, consagrada por los estatutos de Calvo Sotelo, hay que considerarla fracasada sin paliativos, pese a que en ella han insistido machaconamente todos los textos legales posteriores. No es éste lugar para el análisis de las razones de ese hecho, y únicamente subrayaremos que los escasos desarrollos del régimen de Carta se han dado sólo en el terreno fiscal, precisamente donde resulta cada día menos defendible ante las concepciones presentes de la Hacienda pública.

Las leyes especiales para Madrid y Barcelona han sido el primer paso en el abandono del uniformismo orgánico. Cabe estar conforme o no con los nuevos criterios de organización reflejados en dichas leyes, pero es forzoso aceptar el principio en que se basan de que no es posible aplicar la misma estructura-patrón a la aldea de 500 habitantes que a la gran urbe.

Debe insistirse en que se trata del primer paso, porque todavía queda en pie el espinoso problema de la adecuada organización del municipio rural, intimamente ligada con la reforma territorial de que antes hemos hablado. Parece ser que en el proyecto de ley que el Gobierno acaba de remitir a las Cortes sobre reforma de las Haciendas locales se sientan también las bases iniciales para abordar el tema en el plano legislativo.

El *leit motiv* orgánico de las leyes de Madrid y Barcelona parece ser el de reforzar las facultades del ejecutivo municipal—es decir, el alcalde—, dotándole al propio tiempo de órganos auxiliares exclusivamente dependientes de aquél: los delegados de servicio. Se invoca la eficacia como justificación del sistema, pero esa razón se verá debilitada si las designaciones de tales delegados no se inspiran en criterios estrictamente técnicos, y el curso de los hechos acusa, aparentemente, una desviación, por el contrario, hacia criterios políticos que puede desnaturalizar la intención del legislador. En un futuro próximo habrá de examinarse, incluso, si no nos encontramos ante una congestión de atribuciones en manos del alcalde que impedirá a éste no ya ejercerlas por sí, sino ni siquiera supervisar su ejercicio por los delegados, situación que sería tan poco deseable como la del «parlamentarismo municipal» de que ha querido huirse con la reforma.

Entremos ahora en los dominios de la reforma funcional. También aquí son de extraordinario interés las particularidades que ofrece el régimen local.

Como ya vimos al tratar de la reforma orgánica, en lo funcional existe asimismo una cuestión previa que es preciso resolver si no se quiere construir en el aire. Esa cuestión es el problema de la competencia municipal (1) o—si se quiere usar un término de menos sabor jurídico—de la esfera propia de actuación del municipio. Dos salvedades han de hacerse en este punto. La primera concierne a la evolución histórica de la Administración moderna, caracterizada por la progresiva absorción de funciones que antes eran típicamente municipales y el Estado va asumiendo en mayor medida. La segunda salvedad se refiere a la creciente extensión de fórmulas colaborativas entre órganos de distintas esferas de la Administración para la realización de las obras y los servicios públicos. Ninguno de dichos puntos vamos a analizar ahora, sino que nos referiremos al hecho completamente distinto de la confusión y entrecruzamiento de competen-

(1) Para evitar enojosas repeticiones, se sobreentiende que los problemas municipales—mientras no se diga otra cosa en contrario—se reflejan en términos análogos en la administración provincial.

cias simultáneas entre los entes locales y los demás órganos de la Administración, que está llegando a límites difícilmente superables.

Causas principales de ese mal son:

1.^a La supuesta «universalidad de la competencia» de las entidades locales en nuestra legislación, verdadera victoria pírrica de los municipalistas que sólo ha conseguido hacer olvidar los límites entre las actividades netamente municipales y las que no lo son.

2.^a La penuria crónica de las Haciendas locales que los Gobiernos, en vez de remediar dotándolas congruentemente, suelen resolver por el sistema de asumir al Estado la realización de la obra o servicio.

3.^a Las presiones, no siempre desinteresadas, de ciertos grupos al servicio de la Administración central, dispuestos a patrocinar y fomentar en todo momento la asunción de facultades y medios económicos que con mayor lógica podrían (y en algunos casos hasta deberían) ponerse a disposiciones de las entidades locales.

González Pérez ha relatado anécdotas que, al lado de su faceta cómica, revelan la gravedad del mal referido, y la ley de Madrid contiene un tímido intento de salir en defensa de la maltrecha competencia municipal, mientras, por paradójica, es la propia alcaldía quien se ve obligada «a tirar la esponja», en frase de un comentarista de prensa, ante la imposibilidad de afrontar algunos de los problemas planteados a la ciudad.

Descendiendo ahora a la materia concreta de la actividad de cada ente local, han sido también los regímenes especiales de Madrid y Barcelona los que han introducido una reforma de indudable trascendencia, cual es el sometimiento a plan de aquella actividad. La ley de Barcelona, primera cronológicamente en su promulgación—1960—, ha establecido la necesidad de elaborar un plan que abarcará «todos los sectores de la Administración y los objetivos, los medios y los resultados de su actuación en el curso del tiempo, con una previsión de veinte años». Sobre ese «Plan general de acción municipal», la alcaldía formará un «Programa de actuación» de seis años.

La ley de Madrid—1963—reproduce declaraciones casi idénticas al respecto, si bien presenta la diferencia—muy significativa—de que ha desaparecido la fijación de los veinte años, como plazo de previsión del plan.

A poco que se medite sobre lo dicho, salta a la vista que la ambición del legislador ha ido más lejos que las posibilidades de la realidad. Pasar, sin transición, del excesivo régimen de libertad anterior a planificar la acción municipal nada menos que a veinte años vista—no se olvide que el mandato legal del alcalde expira, al menos teó-

ricamente, a los seis años— parece demasiado. Que ello es así lo demuestra la circunstancia harto elocuente de que sólo Barcelona ha podido elaborar un «Programa» de dos años (1963-1964) y otro de cuatro (1965-1968). Madrid todavía no ha dado a conocer su primer programa de actuación, y ni una ni otra capital han publicado, desde luego, el plan general previsto por sus respectivas leyes.

En el proyecto sometido a estudio de las Cortes a que antes nos hemos referido se generaliza la obligatoriedad del planeamiento a todas las Corporaciones locales de cierta importancia, lo que constituye un progreso indudable, aun cuando, como recientemente se ha dicho, el entusiasmo de los años treinta por el *planning*, como concepto preeminente del pensamiento administrativo, se haya enfriado bastante. Sería deseable, sin embargo, que se tuvieran en cuenta los resultados que arroja la experiencia de Madrid y Barcelona para instrumentar prudentemente la reforma.

También en el ámbito de lo funcional podrían encuadrarse las novedades sobre métodos del trabajo administrativo. Una vez más hemos de referirnos a la ley especial de Madrid, que ha creado, dependiente del alcalde, un Gabinete Técnico de Organización y Métodos.

Sobre esas técnicas de racionalización administrativa se han emitido juicios de gran dureza por algunos juristas, en cuanto a su dignidad como verdadera ciencia. Sin embargo, hay que reconocer que la tarea a realizar en este orden dentro de las entidades locales es inmensa y, además, puede ofrecer frutos inmediatos muy estimables, siempre que, como advertimos al principio, no se pierda de vista el dato fundamental de que aquellas entidades actúan dentro de un orden jurídico. La mecanización y la automatización en la Administración local fué precisamente uno de los temas tratados por primera vez en la Conferencia Mundial de Administraciones Locales de Washington de 1961, con reconocimiento expreso de sus ventajas y posibilidades en esta esfera administrativa.

Terminaremos esta nota con una alusión a la reforma administrativa en cuanto al personal de los entes locales. La primacía que para toda Administración tiene el factor humano salta aquí a primerísimo término y nos muestra las ingentes dimensiones de la tarea por realizar. Se ha afirmado, con razón, que toda reforma administrativa desemboca en un estatuto de funcionarios. La ley de 1963 sobre regulación de los emolumentos del personal de la Administración Local apunta ya, en su preámbulo, a la integración, hasta donde sea deseable, del estatuto de la función pública en España en las distintas esferas de su Administración, integración que tiene sus ventajas y sus

inconvenientes. De estos últimos es quizá el más importante el de que si dentro de la Administración Central puede hablarse de una cierta homogeneidad en sus distintos grupos de servidores, la variedad, por el contrario, es la nota más saliente en el terreno local. Y si la reforma de la función pública central tropieza con las graves dificultades de todos conocidas, hay que pensar que esa heterogeneidad de lo local será determinante de inconvenientes todavía mayores.

