



**ESTUDIOS**

## **COORDINACION ENTRE ORGANOS ELECTIVOS Y BUROCRATICOS EN LA ADMINISTRACION LOCAL \***

Por GUSTAVO VIGNOCCHI

35.072 : 352

*Sumario:* 1. Premisas histórico-sociológico-comparativas.—2. Líneas generales del problema; estado actual de la disciplina legislativa (orientaciones generales).—3. Perspectivas *de iure condendo*.

### **1. Premisas histórico-sociológico-comparativas**

**E**L problema de la coordinación entre órganos electivos y burocráticos en la Administración local es, quizás, uno de los más delicados y de mayor interés, no sólo para el estudio de la ciencia administrativa, sino también para el administrador y el político.

Un atento y minucioso examen del mismo, en especial en su aspecto técnico, no puede prescindir de algunas consideraciones, por breves que sean, de índole histórico y ambiental, dadas las numerosas implicaciones que la materia ofrece, tanto en orden al tiempo como al espacio.

Bajo el punto de vista temporal se ha subrayado con toda justicia

---

\* Traducción de Eleuterio Sánchez García.

cómo en cualquier sociedad y particularmente en las del continente europeo la historia de las instituciones —en especial, las públicas— pone de manifiesto el hecho de una superposición de grupos sociológicos, la cual explica no sólo el alternarse de las clases dirigentes, sino también el cambio de las propias instituciones políticas y administrativas. La concreción de éstas, por lo general, ha ido armonizándose gradualmente, fatigosamente a veces, con las exigencias de los tiempos y las aspiraciones de los pueblos, no obstante seguir, para las instituciones políticas y administrativas respectivamente, caminos no siempre paralelos y uniformes.

De esta forma, por citar sólo algún ejemplo, la política del barón von Stein en la Prusia del siglo XIX, al tiempo que allanaba el camino a la centralización y autoritarismo político, dió un gran impulso a las autonomías administrativas locales.

De modo análogo y a renglón seguido de la revolución francesa y de las drásticas medidas libertarias de los jacobinos, tuvo lugar el fenómeno opuesto de centralización en la Administración pública (justificada en parte por las exigencias de reorganización del ejecutivo y de defensa político-militar del Estado); centralización que se consolidó y acentuó en el período napoleónico, dejando sus huellas, durante un cierto tiempo, no sólo en el ordenamiento administrativo francés, sino también en aquéllos otros que, como el italiano, se han inspirado en él.

Al margen, sin embargo, de este tipo de consideraciones, puede afirmarse que la evolución de la autonomía local ha seguido casi siempre en Europa, bien que con paréntesis más o menos largos, una senda de progreso, acompañado, prácticamente sin interrupción, de una notable sensibilización de la opinión pública y de la conciencia cívica. Hasta el punto de que, pese a haberse producido en la vida de los Estados y naciones, en determinados períodos, una debilitación del empuje y vitalidad de los poderes centrales, las instituciones locales, cédulas indispensables del complejo social, han conocido una progresión casi ininterrumpida, aunque lenta, en cuanto a su autonomía y estructuración técnica.

Resulta significativo, después de tantos avatares histórico-políticos, que el fundamento de las autonomías locales, reconocidas explícitamente en casi todos los modernos textos constitucionales, pueda remontarse hasta el «pouvoir original» de la época medieval (nunca totalmente desconocido, aunque sí atenuado en determinados momentos), cuando los municipios consiguieron definitivamente, como algo que les era propio y, por supuesto, dentro de ciertos límites, su independencia de la autoridad imperial.

Bajo el ángulo *ambiental*, parece oportuno subrayar que el problema del autogobierno local no puede abordarse prescindiendo de las experiencias suministradas por otros ordenamientos, es decir, siguiendo el sistema de compartimientos-estancos. Rige aquí el doble principio de la «imitación» y del «paralelismo» entre las instituciones del ordenamiento estatal y las similares de ordenamientos distintos, gracias al cual y por encima de los propios confines políticos, las respectivas organizaciones y normativas tienden, dentro de ciertos límites, a aproximarse y uniformarse. En base a este fenómeno (puesto de relieve, no hace mucho, por Miglio en su comunicación al Congreso del centenario de la unidad italiana, Milán-Turin, 1961) puede apreciarse en las comunidades territoriales de ámbito local un proceso de ósmosis y convergencia, en especial allí donde existen condiciones similares en el orden económico, geográfico y cultural.

Este fenómeno ha venido a acentuarse paralelamente al gradual movimiento de unificación de los Estados europeos, hasta el punto de ejercer una no desdeñable influencia sobre las propias concepciones y orientaciones metodológicas de organización comunitaria. Tan es así que, junto a los dos grandes pilares de la pretendida comunidad política europea (el Parlamento de los Estados y el de los ciudadanos de los Estados miembros), se ha insertado, como exponente de las tendencias municipales, el tercer elemento de la representación cívica, proyectándose incluso (en la orientación de algunos —Olivetti—) la unificación europea como una confederación de municipios.

Nos han parecido oportunas estas consideraciones preliminares, no porque pretendamos plantear aquí el tema bajo una perspectiva sociológica e histórica —cosa totalmente ajena a nuestro propósito—, sino sólo para subrayar cómo los problemas que vamos a abordar no pueden ser considerados aisladamente, sino por el contrario, encuadrados dentro de una más amplia panorámica de orden espacial y temporal.

El tema es particularmente delicado. Dentro de él los complejos problemas relativos a la mejor estructuración y funcionalidad de los órganos electivos y burocráticos se entrecruzan de forma muy complicada, mientras la armonización de la posición del administrador electivo con la del de carrera exige una difícil obra de síntesis, fruto, por su parte, no sólo de simples construcciones jurídicas, sino también de una sensibilización sociológica y política.

La dificultad aumenta, en cierto sentido, por el hecho de que las experiencias históricas, sin negar su utilidad, no pueden por sí solas suministrar elementos relevantes (todo lo más, lo que parcialmente puede constatarse mediante integraciones de índole comparativo-es-

pacial). Nadie puede negar, en efecto, que durante los últimos veinte años de vida nacional el progreso de las autonomías locales, tanto bajo el ángulo de su expansión como desde un punto de vista estrictamente organizativo—el que más nos interesa en este momento—, ha resultado, contrariamente a las primitivas previsiones y esperanzas de la época de la unificación, lento y fatigoso.

Si se piensa que tan sólo en 1888 se llegó a la elección de los alcaldes—en los mayores municipios—y de los presidentes de las diputaciones provinciales, poniendo en práctica un principio de efectivo autogobierno que en la precedente ley Ratazzi de 1859 había—pese a las buenas intenciones del legislador—brillado por su ausencia casi del todo, especialmente para las provincias; si tenemos presente que el sistema de centralización burocrática en la administración central, résiduo de concepciones de la época napoleónica, ha hecho—y sigue haciendo en parte—sumamente difícil la plena manifestación práctica de cualquier autonomía y especialmente de las autonomías locales, proyectándose incluso, como habremos de ver, sobre el propio funcionamiento de la burocracia de los entes locales; si paramos mientes por último en que sobre este terreno y sobre una organización de antiguo cuño, anquilosada totalmente en el periodo fascista, se ha venido sobreponiendo una realidad nueva y no rara vez tumultuosa, incluso bajo el ángulo político y en relación con la importancia local de los partidos, se comprenderá que el problema que estamos afrontando requiere, para su adecuada solución, además de la valoración del material histórico-jurídico disponible, un cuidadoso estudio sobre la adecuación de las actuales instituciones, tanto bajo el ángulo estructural como el dinámico, a las múltiples exigencias de la compleja vida local moderna.

Por otra parte, la investigación histórica pone de manifiesto un aspecto no demasiado positivo de la gradual evolución del sistema de organización autónoma. En efecto, al tiempo que se producía en los entes territoriales una constante, aunque lenta, progresión hacia su emancipación de la férrea tutela estatal, el poder central ha procurado, casi a modo de compensación, mantener sus posiciones situando en los cuadros directivos de aquéllos a ciertos funcionarios (los secretarios). Iniciado este fenómeno en la era crispina, se ha ido configurando y consolidando con mayor precisión a través de las distintas formulaciones de las leyes municipales y provinciales llegando, con las de 1928 y 1929, a la definitiva estatalización de la figura del secretario municipal y, sucesivamente en el año 1942, del provincial (las últimas leyes son de 1954 y 1962).

Tendremos ocasión de constatar, a lo largo de estas reflexiones, hasta qué punto este fenómeno de inserción de los secretarios municipales en el marco de la burocracia estatal tiene su vertiente positiva y dentro de qué límites las ventajas derivadas de tal situación (mayor garantía de los funcionarios frente a la prepotencia de las distintas administraciones; control más eficaz de la marcha de las oficinas; incluso una mayor regularidad en el funcionario de las mismas) compensan las desventajas que inevitablemente se derivan de un sistema de este tipo. Dado que, como se verá después, el problema de las garantías jurídicas de los secretarios de las entidades locales no se identifica necesariamente con el mecanismo de su estatalización, pudiendo ser resuelto mediante otras fórmulas normativas, basta ahora con señalar, sin que ello implique la adopción de una postura concreta, que, pese a todo, la satisfacción de estos funcionarios respecto a la disciplina actual de su *status* jurídico se halla muy lejos de ser total. Es más, de las discusiones y debates a que frecuentemente asistimos, se deduce que este sector se halla a la espera de una revisión de las posiciones actuales; revisión que, dejando aparte los aspectos económicos del problema (hasta hoy no demasiado satisfactorios, toda vez que, como repetidamente se ha puesto de manifiesto, los secretarios, debido a un conjunto de extrañas circunstancias y no obstante lo preceptuado en el artículo 228 del T. U. de 1934, se han visto relativamente superados en sus percepciones por diversos cuerpos de funcionarios de categoría inferior), no podrá ser eficaz si se prescinde de un dato real: que el problema del buen funcionamiento de los órganos burocráticos locales no depende sólo del *status* jurídico de los secretarios municipales, sino también y en mayor medida aún, del delicado tema de las competencias, responsabilidades y características funcionales de los mismos y de sus posibilidades respecto al control efectivo del aparato burocrático de la entidad, insuflando a ésta y a todas sus dependencias el ritmo y la eficacia organizativa que conviene a organismos caracterizados casi siempre por una multiplicidad de funciones jurídico-administrativas, a las que hay que añadir hoy no pocas de índole económico-mercantil.

La ley número 604/1962, de 8 de junio, sobre situación jurídico-económica de los secretarios locales, modificando la de 1954 y confectionada apresuradamente con el fin de poder dar, antes de la disolución de las Cámaras, una solución, siquiera provisional, a los problemas de estos funcionarios, no ha pretendido—ni podía en buena lógica—tener en cuenta las exigencias anteriormente apuntadas, absteniéndose conscientemente de un pronunciamiento acerca

de la naturaleza del secretario—funcionario del Estado o de la entidad—; no siendo ajenas a esta abstención las divergencias que se habían producido al respecto. Un paso más quiso darse mediante el proyecto de ley Scelba de 1962, aunque sin lograr, como habremos de ver al tratar el problema de los órganos burocráticos de las entidades locales y, sobre todo, de sus relaciones con los órganos electivos, una definición verdaderamente nueva y resolutive. Definición a la que no podía llegarse, como veremos, si no se tiene en cuenta que las exigencias actuales de las entidades públicas son profundamente distintas de las de otros tiempos, cuando la ausencia de partidos organizados y un ritmo económico-mercantil más lento planteaban al legislador, en relación con las entidades locales, problemas de regulación mucho más simples y limitados, bastando sintéticas enunciaciones de competencias y garantías para el normal funcionamiento de los órganos y dependencias de las entidades.

En los últimos tiempos, aparte la completa innovación de los principios inspiradores y de las normas constitucionales del Estado, ha tenido lugar un cambio radical en las condiciones de vida de la población. Me atrevería a decir que se ha producido un auténtico terremoto en las manifestaciones, a cualquier nivel, de la vida local. Baste considerar la importancia que, por doquiera, van adquiriendo los diversos problemas de indole industrial, comercial, cultural y turística, así como los fenómenos de largo alcance que han caracterizado de modo particular al último decenio, con la enorme expansión económica, demográfica y de edificación en los núcleos urbanos.

Frente a una evolución y cambio tan radicales, las normas reguladoras de las estructuras y funcionamiento de la administración territorial local han permanecido prácticamente inalterables a lo largo de las distintas leyes de 1865, 1889, 1915 y 1934, salvo la transformación de los órganos electivos llevada a cabo por esta última. Esta ley de 1934 ha sido modificada, y en parte reabsorbida, por la legislación postbélica.

## **2. Líneas generales del problema; estado actual de la disciplina legislativa (orientaciones generales)**

a) De las anteriores consideraciones se deduce el grave problema de la adecuación de medios y estructuras a los fines de la vida local. Problema que, por lo demás, alcanza hoy categoría general, extendiéndose a todo nuestro ordenamiento jurídico, como ocurre en otras naciones. Baste pensar en la delicada situación que se ha producido

en países como Francia y Gran Bretaña, que cuentan en este campo con mayor tradición y experiencia que el nuestro (aunque con características, en Francia, de menor descentralización y mayor tecnocracia). Quizá el ordenamiento donde las estructuras locales han estado y continúa estando a tono con las exigencias específicas de las sociedades periféricas y donde se plantean menos problemas de adecuación, sean los Estados Unidos de América. Ello es así, gracias a que en aquel país, más ayuno de tradiciones que los de nuestro continente, el complejo administrativo ha sabido acomodarse con mayor agilidad y elasticidad, incluso en el plano local, a las exigencias sociales y económicas de la población, por encima de esquemas rígidos y burocráticos (están muy en boga en los municipios U. S. A. los sistemas de competición abierta y progreso libre en la carrera según el principio de la función; así como el recurso parcial a profesionales a través de los órganos del *Civil Service*). También es frecuente en aquel país la utilización de instrumentos derivados de la técnica empresarial y de la organización industrial, lo mismo que el recurso a soluciones brindadas por la moderna ciencia de la administración (netamente prevalentes, en aquella mentalidad, sobre los esquemas jurídico-formales). La ciencia de la administración representa hoy, por otra parte, un dato del que no es posible prescindir si se aspira a una eficaz disciplina de las estructuras públicas tal como viene exigida por las más acreditadas corrientes sociológicas (son interesantes, al respecto las conclusiones del congreso de Varennes de 1955 sobre el paralelismo existente entre los fenómenos sociológicos y la técnica administrativa, conclusiones que han sido la base del nacimiento y desarrollo del ISAP y que tienen su confirmación en los estudios de Simón, White y Cooley).

Los anteriores problemas pueden darse en cualquiera de las entidades públicas, pero afectan de manera especial a las administraciones locales, lo que resulta perfectamente explicable, habida cuenta de la multitud y diversidad de tareas que competen a estas últimas, en contraste con la estrechez del sector operativo normal de los entes institucionales. Baste aludir al abanico de necesidades y exigencias propias de un municipio moderno (un municipio como el de Milán puede ser parangonado sin desdoro, bajo el aspecto sociológico, a un pequeño Estado).

Es indudable, sin embargo, que, tanto bajo el perfil jurídico-económico, como bajo el ángulo puramente normativo o el instrumental, la situación de los entes locales se mueve aún hoy en un plano de insuficiencia, particularmente puesta de relieve por la encuesta llevada a cabo con todos los pronunciamientos científicos por

la UPI en 1959, con ocasión del centenario de la institución provincial.

Como quiera que no es nuestro propósito en este momento ocuparnos de los problemas de índole económica (ingresos y gastos de la entidad local), sino de los de orden jurídico-organizativo, conviene empezar poniendo de manifiesto cómo en la base de estos problemas se sitúa la consideración de las competencias, facultades y funcionalidad de los órganos burocráticos e *in primis* de los funcionarios más calificados de los mismos; es decir, de los secretarios generales. Y, al igual que en una gran empresa moderna (a nivel más genérico, en un *holding*) el gerente—o director general—, disfrutando de la confianza plena del Consejo de Administración, lleva a la práctica las directrices de éste, cumpliendo los fines económico-productivos del grupo empresarial como órgano de propulsión, estímulo y control de todo el aparato, de manera semejante, *mutatis mutandis*, en una gran empresa pública el secretario y su estado mayor de colaboradores (jefes de los servicios administrativos, jefes de los gabinetes técnicos, etc.), deberían, en aplicación de las líneas generales de política administrativa trazadas por los consejos de las entidades (el argumento es particularmente válido para provincias y municipios, cuyo problema se presenta en términos de particular delicadeza y complejidad), garantizar en su aspecto burocrático el normal desenvolvimiento de las funciones, la consecución de los objetivos y la ejecución de los programas fijados periódica u ocasionalmente (una actuación de este tipo se realiza ya, en el fondo, dentro de la propia administración del Estado, por medio de los directores generales). El paralelismo, naturalmente, sólo es válido dentro de ciertos límites y hay que matizarlo con la consideración de que en el caso de los entes públicos, en especial los territoriales, la existencia de fines mucho más diversificados que los puramente económicos de la empresa privada conlleva obviamente una participación superior de los administradores de tipo electivo en el desarrollo de la actividad, al objeto de garantizar que ésta se lleva a cabo no sólo con criterios de productividad, sino también dentro del debido respeto a los derechos de los ciudadanos y a las exigencias de la sociedad de que el ente es expresión. Y no cabe duda de que los mejores y más calificados conocedores de tales exigencias, exigencias que tienen relieve incluso en las fases puramente instrumentales de la actividad de los entes, no pueden ser otros—y más en un clima fuertemente politizado como el nuestro—que los administradores electivos. Por otra parte, hay que tener en cuenta, dentro del tema de las relaciones entre órganos electivos y burocráticos y por lo que respecta a la utilización



de los esquemas organizativos de otros países en base al principio comparativo sagazmente puesto de relieve en fecha reciente por Amorth, que la asimilación de experiencias jurídicas foráneas ha de hacerse siempre con suma cautela y teniendo muy en cuenta las características del ordenamiento exportador (por ejemplo: el notable peso que los elementos técnicos tienen en las organizaciones administrativas de Gran Bretaña y más aún de Holanda, no da lugar allí al peligro de un exceso de burocracia gracias a la especial madurez y al desarrollo de las autonomías locales en aquellos ordenamientos).

b) Todo lo anterior no obsta para que pueda afirmarse que precisamente las experiencias y constataciones del último decenio de vida local administrativa en Italia inducen a desear, como remedio de inconvenientes y disfunciones no pequeñas, su reajuste de las relaciones entre órganos electivos y burocráticos en el sentido de reforzar los cometidos y responsabilidad de éstos últimos. Los órganos burocráticos se hallan en la actualidad en una posición difícil, casi crítica, especialmente en los grandes organismos municipales y provinciales donde la mayor politización de los puestos electivos y su cada vez más acentuado profesionalismo colocan a los funcionarios superiores —e *in primis* a los secretarios— en una situación de conflicto con los asesores, miembros sobre el papel del órgano ejecutivo colegial (junta), pero de hecho puestos, la mayor parte de las veces, al frente de sectores concretos de la administración con poderes casi exclusivos sobre los mismos, lo que convierte a tales sectores en auténticas direcciones generales (piénsese, por ejemplo, en las asesorías de policía o de obras públicas en un gran municipio).

El fenómeno se ha venido acentuando en los últimos tiempos y rebasando a la propia legislación. En la normativa municipal y provincial no se han previsto oficinas asesoras de carácter permanente y burocrático, limitándose el T. U. de 1951 a establecer en su artículo 151 que el alcalde «distribuye los asuntos que deben someterse a deliberación de la Junta entre los miembros de ésta, vela porque cada uno de los asesores se ocupe de su parte y firma sus resoluciones, pudiendo también delegar esta firma en un asesor». La delegación debe ser singular y específica (artículo 67 del reglamento número 297/1911, de 12 de febrero). Lo que, en cambio, sucede hoy en la práctica, sobre todo en los grandes entes territoriales, es que el sistema de asesorías ha ido adquiriendo características distintas, con oficinas estables controladas por los asesores, relaciones directas y casi exclusivas de éstos con los jefes de los respectivos servicios y dependencias y exclusión de los secretarios generales de toda competencia sobre el sector, el cual escapa a todo control, no sólo del ór-

gano burocrático más alto, sino incluso del electivo—sobre todo en las administraciones políticamente difíciles y de tendencias centrifugas.

Tal situación, evidentemente, no resulta la más adecuada para llevar a cabo un eficaz y coordinado programa de administración, y, en definitiva, cede en detrimento de las propias agrupaciones político-administrativas, en cuanto contribuye a dispersar medios y energías; hace más difícil, complicada y a veces hasta imposible la realización de los programas que tales agrupaciones han trazado en respuesta a las exigencias locales y hace cundir la desorientación y la confusión no sólo en las filas de la burocracia, sino incluso en el seno de los propios núcleos de administradores.

De ello se deduce que, ante tal situación, no basta el simple remedio de una regulación del *status* jurídico-económico de los funcionarios de carrera y, en el vértice, del secretario municipal, sino que se impone una clara distribución de competencias entre órganos burocráticos y electivos, en el sentido de reservar a los segundos la fijación de las líneas generales de administración y la adopción de los acuerdos formales previstos por la ley, y a los primeros, la garantía del normal funcionamiento de los servicios en orden a la ejecución de los programas generales y acuerdos concretos.

Por supuesto que la actividad de los administradores (presidente y miembros de las juntas puestos al frente de cada sector administrativo) puede y debe desarrollarse en ininterrumpido contacto con el secretario general y funcionarios del sector, con objeto de suministrar las directrices necesarias, pero sin superposiciones ni conflictos de competencia respecto a la burocracia y, sobre todo, sin obstaculizar el necesario control del secretario general sobre el regular desenvolvimiento de todas las dependencias, sobre el cumplimiento de las obligaciones y sobre la organización del personal, coordinando de forma responsable desde lo alto todo el delicado aparato burocrático.

Sobre este punto, a decir verdad, no es muy explícita la legislación actual. La normativa aplicable se contiene en el artículo 173, mod. del T. U. de 1934, a tenor del cual los secretarios, en cuanto al cumplimiento de sus funciones, dependen jerárquicamente de los alcaldes o presidentes de la administración provincial, debiéndoles obediencia. Otras normas complementarias son el artículo 41 del T. U. y los artículos 81 y 84 del reglamento número 297/1911, de 12 de febrero.

De tal normativa se desprende una relación de empleo y burocrática del secretario distinta de la que se da en las restantes dependencias del aparato burocrático local, y preminente respecto a las

mismas (artículo 84 del reglamento citado), así como una especial responsabilidad del secretario por el cumplimiento de la legislación relativa a los servicios municipales y por la ejecución de los acuerdos de la Junta y del Consejo, siguiendo las órdenes de sus respectivos presidentes (cuando existen distintas dependencias, el secretario tiene también una función coordinadora). Una normativa tan sintética y sobria no ha sido acompañada, en el terreno práctico, por una adecuada especificación, y ello porque las posibilidades de autorregulación de las entidades locales en materia burocrática, previstas en el artículo 220 del T. U. de 1934, no permiten, pese a la aparente generalidad de algunas de sus afirmaciones (por ejemplo, los números 1 y 4 del artículo, sobre facultad de estructuración de las oficinas, reparto en dependencias, número y condición jurídica de los empleados, atribuciones, deberes y responsabilidad de éstos), apartarse, en la reglamentación, de los principios generales de organización fijados taxativamente y uniformemente por la ley.

Así se da en la práctica el fenómeno de que la disciplina de los órganos rectores de las entidades locales, copiosa en lo que concierne a la condición jurídica de los empleados, resulta por el contrario —como justamente ha sido puesto de relieve— harto escasa en orden a las atribuciones funcionales de los mismos y, en especial, de los secretarios.

El reciente proyecto de ley municipal y provincial sometido en 1960 a dictamen de los órganos parlamentarios, aborda el delicado problema de las relaciones entre órganos burocráticos superiores y órganos electivos, a la búsqueda de una solución más actual; traza en su artículo 55 un cuadro de competencias de los secretarios municipales y provinciales (dirección de los servicios, coordinación de actividades, señalamiento de cauces jurídicos a los administradores, asistencia a las sesiones de los órganos colegiados, informes verbales, colaboración en la ejecución de los acuerdos, fedación y certificaciones, señalamiento de las infracciones disciplinarias de los empleados y apertura y custodia de la correspondencia).

Con todo, en el proyecto en cuestión no resulta muy clara la determinación de las relaciones entre secretario y demás órganos burocráticos y electivos (asesores, jefes de dependencia, jefes de oficina, etcétera), ni suficientemente disciplinado el punto de los medios burocráticos a disposición del secretario. Por otra parte, la atribución a los presidentes de colegio del grado de «superintendentes» ha hecho temer por una excesiva desvalorización de sus funciones, como si se pretendiese reducirles a un simple cometido de alta supervisión carente de participación efectiva en el gobierno de la entidad, contrariamente

te a nuestras tradiciones de política administrativa local (sin embargo, el término «superintendencia» no es del todo nuevo en nuestra legislación, hallándose empleado, por ejemplo, en el propio artículo 151, número 10, del T. U. de la ley de régimen local de 1915, aunque con caracteres y alcance muy limitados; así como en el artículo 25 de la ley regional número 29/1963, de 21 de octubre, sobre régimen municipal de la Región Trentino-Alto Adigio).

### 3. Perspectivas «de iure condendo»

a) La futura normativa municipal y provincial (para limitarnos a los problemas que se han revelado como los más delicados en el cuadro de las distintas entidades locales) deberá, a nuestro juicio, bajo un *primer aspecto*, contener no sólo una clara indicación de las competencias de los órganos burocráticos superiores, sino también —lo que es aún más importante— una fijación de los principios fundamentales de colaboración entre tales órganos y las oficinas asesoras con el fin de impedir que un conflicto o, simplemente, una falta de inteligencia entre ambos conduzca a una forma de gobierno municipal o provincial políticamente policéntrico, con ausencia de coordinación en el plano técnico y administrativo. Tampoco en este punto, al elegir las orientaciones y fórmulas a seguir, cabe prescindir de criterios de equilibrio y realismo. No puede pensarse, por tanto, ni en implantar sin más entre nosotros tales o cuales sistemas y figuras foráneas como la del —en el municipio anglosajón— *Town Clerk* (alto funcionario con competencia general de administración, impulso y coordinación dentro de un sistema donde el presidente del Consejo —Major— tiene funciones puramente representativas), sistemas y figuras que presuponen un campo de aplicación y un cuadro de tradiciones muy distintos de los nuestros; ni en suprimir de un plumazo todo un sistema y una *praxis* de competencias y actividades asesoras que se corresponden frecuentemente con efectivas e insoslayables exigencias de administración local. En efecto, los presidentes de los Colegios se hallan absolutamente imposibilitados, en las entidades mayores, para controlar directamente todos los sectores de la vida local, por lo que la descentralización que implican las asesorías se hace inevitable y tiende a la permanencia, en un clima distinto del imaginado por los, nada miopes por otra parte, legisladores del pasado. Se trata, con todo, de enunciar criterios claros a fin de que el ejercicio de las funciones descentralizadas de las oficinas asesoras no escape al control y a la coordinación del presidente (el cual es,

por su propia naturaleza, el órgano más calificado para una mediación entre exigencias encontradas y para el mantenimiento de la unidad política y administrativa de la entidad); y, paralelamente, que la actividad de las dependencias y oficinas técnicas municipales no se sustraiga a la coordinación, a nivel burocrático, del primer dirigente administrativo, a saber, el secretario general, el cual podrá de esta forma garantizar también el mejor desenvolvimiento de las funciones presidenciales.

Un *segundo aspecto*, no menos importante que el de las relaciones entre secretario general, como jefe del aparato administrativo, y administradores, es el de la presencia y actividad del primero en los colegios deliberantes (consejos y juntas). En un cierto sentido, este aspecto, considerado por algunos de menor importancia, tiene para nosotros un peso y un significado superiores. Y es que, si bien es cierto que la acción, impulso y estímulo para la realización concreta de los objetivos administrativos se llevan a cabo principalmente mediante el control de los servicios, es decir, de las distintas ramas del ejecutivo, tampoco puede negarse que es en los consejos donde se fijan las orientaciones de política administrativa, se forman y consolidan las opiniones sobre las directrices y métodos a seguir en la realización de los objetivos de la administración, se prepara el material de los acuerdos para la sucesiva aplicación de éstos por parte de los servicios y se adoptan las decisiones en materia de administración del personal, sector éste en el que el órgano superior burocrático se halla particularmente interesado.

Resulta claro, por todo ello, que el secretario no sólo no puede faltar a las sesiones de los colegios, sino que debería participar activamente en ellas para ofrecer, tanto valoraciones estrictamente jurídicas sobre la regularidad formal de los acuerdos a adoptar (lo máximo previsto y consentido hasta nuestros días por la ley), cuanto útiles sugerencias y colaboración en la mejor preparación y desarrollo de los programas y de las iniciativas de los colegios. En las grandes empresas privadas es con frecuencia el director general (máxime si es, al mismo tiempo, consejero-delegado) quien desempeña las funciones de piloto y coordinador dentro del cuadro de las directrices generales de los Consejos de administración. En nuestro campo, habida cuenta de la distinta naturaleza de las estructuras y fines del ente público y en particular del territorial, no es imaginable la transferencia *in toto* de una tal concepción, ni la sustracción a los administradores electivos que son, por su naturaleza y origen, más abiertos y sensibles a las exigencias locales, de la función de orientación e impulso superiores en la vida del ente. Más, para la puesta en práctica,

técnicamente hablando, de tales impulsos resulta indispensable la colaboración del funcionario administrativo superior. Y tal colaboración se manifiesta, ante todo, en el ámbito de las sesiones colegiales, donde el secretario tiene la posibilidad de darse cabal cuenta de las exigencias, de los problemas generales y particulares de la entidad, de las posiciones de conflicto o de equilibrio entre las diversas fuerzas sociales y políticas que integran el consejo, pudiendo, por tanto, sugerir y buscar en colaboración con los administradores electivos los medios y soluciones técnicas más adecuadas en cada ocasión a tenor de los fines perseguidos. La actual legislación, sin embargo, contiene pocas previsiones respecto a la participación del secretario en la vida de los *órganos colegiados*. Pocas y escuálidas normas se han dictado respecto a su presencia en las sesiones de la junta (artículos 59 y 143 del reglamento de 1911), mientras para las sesiones de los consejos sólo es deducible la obligatoriedad de su presencia de forma indirecta (de lo dispuesto en el artículo 300 del T. U. de 1915 y en el 51 del reglamento de 1911). Sería precisa también una afirmación más clara de las facultades consultivas del secretario, no sólo acerca de la estricta legalidad formal de los acuerdos a adoptar, sino también respecto a la oportunidad de los instrumentos técnicos con que llevar a la práctica del modo más idóneo las decisiones de los administradores. Nótese, además, que para el ejercicio de todos estos cometidos, el secretario debería hallarse en conocimiento inmediato de toda iniciativa de importancia que interese a la entidad tomada por los administradores en el plano individual o colegial; mientras no es raro el caso actualmente en no pocos municipios, que el secretario general se encuentra en las juntas y consejos ante no pocas propuestas o iniciativas totalmente nuevas para él o escasamente conocidas.

Por nuestra parte, creemos que, dentro de una concepción moderna de la entidad local, llamada a ejercer cada vez más actividades similares a las de una gran empresa mercantil, los funcionarios superiores deben ser, además de coordinadores en el plano de las competencias jurídicas y custodios de la legalidad formal, expertos en materia de formación y ejecución de programas económicos. Esta afirmación no implica que la actividad programadora de la entidad deba ser una tarea específica suya, sino sólo que deben colaborar con los administradores electivos en la fijación de las posibilidades y modalidades de realización del programa (e *in primis* del programa implícito en el presupuesto anual de la entidad). Todo ello, en relación con las posibilidades ofrecidas por el ordenamiento jurídico y por el medio, con objeto de garantizar la mejor ejecución

del propio programa en cada una de sus fases temporales, con la plena colaboración y coordinación de todos los servicios interesados, los cuales se hallan en definitiva, al menos en su aspecto burocrático, subordinados al secretario. Sobre este punto, estimo que las opiniones expuestas recientemente por Guarino en el sentido de que la actividad de programación y planificación no requieren en modo alguno el concurso de expertos en derecho, deben ser rectificadas. Por lo menos en el sentido de que, junto a la especificación jurídico-administrativa, es obviamente necesaria en los operadores la económico-financiera. Lo cierto es que, cuanto más se introducen y desarrollan en el campo de acción de las entidades públicas las tendencias programadoras, se hace tanto más necesario que sean ejecutadas con pleno conocimiento de los correspondientes aspectos jurídicos, con el fin de garantizar la aplicación de la ley, la realización concreta del programa y la garantía de la libertad y de los derechos de los particulares. El argumento cobra singular valor respecto a los difíciles problemas que hoy atormentan la vida financiera de los entes locales.

Porque, sin negar que la solución —no fácil— de los propios problemas está condicionada a un mejor sistema normativo estatal y al reconocimiento de una más justa participación de las entidades públicas territoriales en los ingresos tributarios y en la renta nacional, hay que afirmar también que se impone, por parte de las propias entidades, una más ordenada programación de los gastos en relación con los ingresos y las metas a alcanzar y una más meditada valoración de la prioridad en las decisiones. Y para tal valoración, los operadores precisan del concurso no sólo de expertos en contabilidad, sino también de funcionarios administrativos de nivel superior, los cuales, por ser los únicos conocedores del amplio panorama de posibilidades que ofrece el aparato técnico burocrático, y de las situaciones jurídico-ambientales, se hallan en condiciones de ofrecer a los administradores un valioso apoyo y una eficaz garantía de adecuada y conveniente ejecución de los programas, incluso en cuanto al mejor empleo de los recursos financieros existentes, a tenor de la fórmula: el máximo resultado en el plano social-administrativo, con la más sabia utilización del dinero público.

b) A renglón seguido de las anteriores consideraciones generales, debemos abordar, de una parte, la forma de regular adecuadamente la situación y, de otra, el modo y condiciones precisas para hacer factible el ejercicio de las delicadas tareas que competen a los órganos burocráticos superiores, tareas que vienen a significar en cierto sentido

una concepción en parte nueva del mecanismo funcional de los entes locales.

b.) *Bajo el primer aspecto*, hay que observar que los principios generales formulados no son fácilmente traducibles en fórmulas normativas concretas y uniformes, dada la extrema variedad de situaciones que se dan en nuestras entidades locales, tanto bajo el punto de vista del peso demográfico-económico, como del ambiente social en que operan. Por ello, la traducción a la práctica de los principios habrá que realizarla, aparte de con una normativa general, mediante una particular disciplina legislativa de las entidades locales (lo que es válido de modo especial para los municipios) que las distinga en categorías a base de las características apuntadas más arriba. Ya en este momento la normativa prevé la subdivisión de los municipios y provincias en clases, pero sólo a efectos más bien parciales y limitados: criterio numérico de composición de los órganos electivos y sistemas de control.

En nuestra opinión, debería tenerse más en cuenta la variedad de los entes locales, con el fin de ajustar algunos aspectos fundamentales de su organización y funcionamiento a las respectivas dimensiones y consiguientes exigencias del área de intereses que sirven. Santi Romano hacía notar—hace ya cincuenta años—la importancia de un criterio clasificatorio de los organismos municipales según su peso demográfico y económico. Tal dirección resulta cada día más actual y se impone como uno de los más eficaces medios para el logro de una mayor funcionalidad práctica del régimen de las autonomías locales. La propia asamblea constituyente hubo de darse cuenta, hace tiempo, con motivo de sus propios trabajos, de su significado e importancia. La doctrina, por su parte, no ha cesado de hacerse eco de tal orientación, proponiendo, por ejemplo, una diferencia de estructura y organización entre municipios pequeños, medianos y grandes. Piénsese en la diferencia sustancial existente entre la organización y funcionamiento de los pequeños municipios, donde—por ejemplo—el secretario interviene de hecho directamente en todos los sectores y tiene contactos directos con la población, y los municipios de tipo medio y grande, donde el secretario se convierte por fuerza en una especie de director general del que se exigen funciones coordinadoras y de programación, impulso y control de las dependencias, a más de experiencia y dotes de relaciones humanas, todo ello dentro del vasto y multiforme ambiente social en que la entidad opera.

Abundando en el objetivo de una disciplina diferenciada de las funciones y órganos municipales, no debe desecharse—al creer de algunos—el recurso, más elástico y dinámico siempre, a una más



amplia aplicación de los poderes de autorregulación (reconocidos ya en abstracto por el artículo 220 T. U. com. prov. de 1934), así como a la propia potestad estatutaria. Municipios y provincias son en la actualidad las únicas entidades públicas que no tienen —situación verdaderamente singular— sus normas estatutarias propias, aunque ello fuese dentro del marco de una legislación coordinadora general. Y la indicación, hoy tan unánime, de la oportunidad de una disciplina que responda a la diversidad real de los municipios italianos, nos parece tan digna de tenerse en cuenta, aparte otras razones, por afectar al problema de la regulación de las relaciones entre órganos electivos y burocráticos; regulación que, dentro de los términos generales en que nos venimos moviendo, sólo puede ser satisfactoria si plasma en una normativa concreta no totalmente estandarizada y uniforme. Y a este respecto, puede resultar particularmente interesante el examen, a efectos de enseñanza, de los proyectos de ley en materia local de la región Trentino-Alto Adigio con subdivisión en clases de los municipios y amplio recurso, para la reglamentación organizativa, a la autorregulación de las propias entidades.

b.) *Bajo el segundo aspecto*, es decir, las condiciones y el modo de llevar a la práctica las competencias de los órganos superiores burocráticos, el problema, delicado y complejo de suyo, se halla en dependencia de la realización de tres presupuestos: 1) reconocimiento a los funcionarios directivos de una cierta esfera de facultades discrecionales, con la garantía, además, de una responsabilidad efectiva y no meramente formal; 2) adscripción a los mismos —dentro de un clima de auténtica colaboración con la administración— de medios burocráticos idóneos, especialmente en los municipios grandes y medianos, que les permitan la realización de su importante cometido; 3) disponibilidad de funcionarios directivos dotados de especiales aptitudes directivas y de organización.

1) En lo que concierne al primer presupuesto, es obvio que una eficaz colaboración con la administración electiva implica una posición muy particular del funcionario de vértice y de sus subordinados, posición que se caracteriza por una relativa autonomía e independencia, pero que al mismo tiempo implica una mutua corriente de confianza, sin la que se produciría un clima de sospechas y celos. En relación con este punto cobra particular relieve el viejo problema de la condición jurídica de los secretarios municipales y provinciales, problema sobre el que aún no se han apagado las encendidas polémicas y discusiones, ni siquiera a raíz de la regulación provisional de 1962. Estas polémicas tienen probablemente su origen en el equivoco (denunciado hoy por los más conspicuos exponentes de los propios

interesados) de que la independencia y autonomía de los secretarios municipales no puede lograrse sino a través de su adscripción a la Administración central. La verdad es que podría conseguirse el mismo resultado integrándoles en categorías profesionales autónomas, si bien de ámbito nacional; obteniéndose, quizá, de esta forma, la eliminación del prejuicio—no importa que infundado—de que los secretarios municipales y provinciales representan principalmente el control y la información del poder central.

Es evidente que, si se cree que las tareas de estímulos y propulsión de los secretarios de las entidades locales resultan útiles y necesarias para el desarrollo de un sistema de autonomía técnicamente eficiente, se hace necesaria y determinante la instauración de un clima de confianza, dentro del cual el funcionario de vértice represente no sólo un elemento de control y de freno, sino también un factor de estímulo, de propulsión y de orientación, dentro por supuesto de la observancia de las leyes y de la utilización de los principios de conveniencia técnica y económica, así como en interés general de la colectividad. Será éste el mejor modo de neutralizar eventuales excesos de politización de ciertos ambientes locales, sin que haya lugar a malentendidos ni a la adopción de posturas apriorísticas de conformismo gubernativo. Y para el logro de semejante *status* jurídico, nos parece que han de ser los propios interesados quienes, a través de sus exponentes, señalen la oportunidad de una normatividad en tal sentido, bien sea de forma independiente, bien mediante la inserción de los correspondientes preceptos en la inmediata regulación municipal y provincial.

En este punto del *status* jurídico, sería también interesante—por más que ello podría llevarnos a temas que requerirían una más amplia y profunda consideración—determinar hasta qué punto convendría hacer más fácil el ingreso y agilizar las posibilidades de carrera de los funcionarios directivos locales. Emplear más el criterio sustantivo de las funciones desempeñadas y no sólo el del grado o la antigüedad. No se daría, por otra parte, con ello un supuesto totalmente nuevo, ya que en algunos otros sectores se va abriendo paso la conveniencia de permitir, en situaciones especiales y con las debidas cautelas, el acceso directo a puestos directivos de elementos externos a la carrera especialmente cualificados de conformidad con lo establecido en las normas vigentes (véanse, por ejemplo, el artículo 170 del T. U. núm. 3/1957, de 10 de enero, de régimen jurídico de los funcionarios civiles del Estado, sobre nombramiento de directores generales; y el artículo 3.º de la ley número 1643/1962, de 6 de diciembre, creadora del ENEL, sobre designación de los órganos administrativos).

El sistema, debidamente completado con el oportuno régimen económico y tal vez con un eficaz juego de premios a la productividad en relación con la ejecución de los programas, quizá sea capaz de acrecentar la funcionalidad del aparato burocrático, así como el interés y ritmo de participación activa de los directivos superiores en la realización de los programas de la entidad. En algún ordenamiento, como el americano, existe también el procedimiento de nombrar secretario por un período determinado (diez-doce años), con el fin de implicarlos en la realización de programas, sin la cómoda garantía de una estabilidad que lleva aparejado el inconveniente de la burocratización. Estos son, sin embargo, sistemas excepcionales ligados a determinados tipos de sociedad.

Se ha apuntado también la necesidad de hacer menos formalista y más efectivo el mecanismo de responsabilidades y sanciones, anclado hoy en una normativa parcialmente superada; y ello, siguiendo la línea de una evolución que se viene imponiendo en el campo de la responsabilidad administrativa, con la secuela de una parcial superación (o limitación, al menos) de la responsabilidad meramente formal, en beneficio del requisito de daño efectivo (Miele).

Mientras esto se consigue, sería de desear una más eficaz aplicación de medidas sancionadoras de carácter patrimonial y que afectasen a su relación de empleo (siempre, por supuesto, con las debidas garantías en base al *status* jurídico del funcionario), para reprimir los abusos y perjuicios efectivos ocasionados a la administración.

2) El segundo de los presupuestos de una eficaz participación de los secretarios en la actividad y en los programas de las entidades locales consiste en dotarles de los medios burocráticos y de organización necesarios, especialmente en los municipios grandes y medianos, en los cuales y debido al número de quehaceres y problemas, la acción personal del secretario, por muy solícita que sea, no alcanza a dominar la situación, ni a proveerse de los datos e información necesarios, ni a coordinar y controlar los servicios, las iniciativas ni el procedimiento.

No pretendemos entrar de lleno en este problema. Baste señalar aquí que la secretaria general de las entidades mayores debería contar, en líneas generales y a tenor de las respectivas necesidades, así como en función de los objetivos que pretenden la propia entidad y sus órganos deliberantes y en estrecha colaboración con estos últimos, de: a) una oficina de secretaria, encargada de las tareas puramente burocráticas de correspondencia, información, control, propulsión, relaciones con los órganos electivos y resto de las dependencias; b) un servicio de personal; c) un gabinete de estudios, con funciones de

información —técnica—, estudio, coordinación y organización y métodos (deben tenerse en cuenta, al respecto, las funciones que desempeñan las oficinas de Organización y Métodos que de un tiempo a esta parte vienen funcionando en la esfera de la Administración central).

Estos servicios podrían ser particularmente simples y reducidos e, incluso, unificados en las entidades de menores proporciones, con el fin de evitar toda carga burocrática inútil. Deben estar, en general, a las órdenes del secretario general, pero obviamente y sobre todo por lo que respecta al servicio de personal, deben estar sometidos también al control e impulso de la presidencia del ente o de los asesores encargados de ello, armonizándose de esta forma la doble exigencia de unidad de dirección y política administrativa, por un lado, y de técnica burocrática, por otro.

Así concebidas, con simplicidad organizativa y armonía de impulsos, tales estructuras representarían algo muy distinto de un inútil bagaje, sirviendo por el contrario para dotar a la administración local del grado de tecnicismo y eficacia orgánica de que hoy frecuentemente carece con detrimento del prestigio de las autonomías locales. A resultados análogos podrían contribuir, además, en el orden funcional otros instrumentos de trabajo como las reuniones de servicio entre el secretario general y otros dirigentes, o entre funcionarios burocráticos y administradores electivos, con el fin de coordinar los aspectos principales de la vida administrativa de la entidad (en algunos países como Francia y España ha sido adoptado hace tiempo este sistema, dando especial relieve a las funciones coordinadoras del secretario).

3) Último y no desdeñable punto a tener en cuenta para que pueda tener lugar la evolución aludida, es el de la posibilidad de disponer de elementos rectores dotados de una especial capacidad de organización. A estos efectos y prescindiendo de la posibilidad de echar mano, en circunstancias especiales, de expertos ajenos (solución que por múltiples motivos no puede ser, como ha quedado dicho, sino excepcional y, en el caso concreto de la Administración pública y dada la naturaleza de ésta, puede entrañar más daño que provecho), no queda otro remedio que acudir a métodos especiales de preparación —inicial y posterior— de los cuadros.

También en Italia se va difundiendo actualmente, aunque con retraso, la convicción de la importancia de tales métodos con fines selectivos. En otros países, como Francia, donde el nivel de adiestramiento burocrático es particularmente elevado, funcionan desde hace aproximadamente veinte años escuelas de preparación donde los jóvenes aspirantes a puestos de administración rectora pasan por los más diversos ambientes a fin de ponerse al corriente, mediante su

experiencia personal, de los distintos problemas de la vida local, tanto de las entidades como de las empresas—no siempre públicas—de tipo administrativo-económico-mercantil, y para adquirir, gracias al contacto con la realidad más diversa, una profundización cultural e incluso una preparación humanista general. Con ello se tiende a evitar los inconvenientes y limitaciones de la pura especialización, tan nociva, según las más modernas concepciones de la ciencia administrativa (Mackenzie), al nivel de máximo dirigente. En este terreno se impone, siguiendo el modelo weberiano de la organización burocrática, una corrección integradora según los cánones de las *human relations*. Iniciativas de este género han tenido lugar ya en otros países, como España y Alemania, donde, además, los criterios para la selección del personal directivo de la administración municipal (incluidos los funcionarios de vértice—Oberstatdirektoren—) dejan amplio margen para la elección de expertos e individuos preparados en las más diversas técnicas.

En Italia y pese a haberse hecho ya no poco, incluso con la puesta en funcionamiento de varios tipos de escuelas de formación y perfeccionamiento de funcionarios públicos, es mucho lo que aún queda por hacer a fin de conseguir que el material humano, dotado naturalmente de la aptitud necesaria, pueda ponerse en la práctica a tono con las exigencias cada vez más complejas de la vida pública local, mediante la adquisición, no sólo de abstractos conocimientos jurídico-administrativos, sino también de experiencias concretas en problemas de la vida real, así como de capacidad directiva en el más amplio sentido de la palabra.

Como siempre sucede, el aspecto humano es quizá el más relevante para el logro de una organización y funcionamiento más eficaces de los servicios públicos, y no sería posible prescindir de él si se aspira a conseguir un sistema eficiente de coordinación y plena colaboración entre órganos burocráticos y electivos, sistema que constituye quizá, por lo que hemos ido viendo, la base y el secreto del buen funcionamiento de las autonomías locales.

