

ORGANIZACIÓN Y ACTIVIDAD DE LOS ENTES LOCALES

Por VICTOR RUESTA URIO

Diplomado en O. y M.

352.07(46) + 351(46-2)

Sumario: 1. Distinción entre Gobierno y Administración.—2. Distinción entre lo ejecutivo y lo consultivo.—3. Distinción entre lo jurídico y lo económico.—4. La actividad de los entes locales.—5. Resumen y conclusiones.

LA actividad de los entes locales y la organización que estos entes adoptan para su realización no pueden reducirse fácilmente a uno o a unos pocos patrones por la diversidad de formas (municipio, entidad local menor, diputación, cabildo, mancomunidad, agrupación), por la variedad de regimenes (común, foral, insular, especial de carta orgánica) y por la relativa libertad que cada tipo de ente tiene para determinar por sí mismo los fines a cumplir y la organización a montar para su cumplimiento.

No obstante, del conjunto de entes locales pertenecientes a un mismo tipo pueden extraerse unos elementos de actividad y de organización comunes representados por las «obligaciones mínimas» y por las normas obligatorias de «organización y funcionamiento». Estos elementos constituyen el esquema típico de organización formal, pero debe advertirse inmediatamente que tales esquemas sólo pueden admitirse como parciales y aproximados, porque no pueden recoger el campo de variabilidad integrado por la competencia no obligatoria y por las decisiones sobre organización y funcionamiento que se dejan a la libertad de cada corporación.

Supuesta la posibilidad de obtener un esquema parcial que recoja las actividades y la organización formalmente típicas, por resultar de normas obligatorias, queda por resolver el problema de si este esquema refleja la realidad, siquiera sea parcialmente, porque una actividad o un órgano obligatorios pueden no existir en gran número de casos, mientras que otros de la competencia y organización voluntarias estén implantados en la generalidad de los entes pertenecientes a un mismo tipo (1).

Interesa, pues, comparar los esquemas de actividad y organización formales con los que ofrece la realidad para llegar a una conclusión verdaderamente sorprendente: las estructuras orgánicas de las corporaciones de régimen común presentan una apreciable uniformidad que se extiende más allá del esquema legal y alcanza a sectores no regulados formalmente. Por una serie de causas entre las que destaca el origen y la experiencia uniforme de los funcionarios que proponen o deciden en esta materia, el campo de variabilidad organizativa diseñado por decisiones personales y aisladas, se resuelve en estructuras que se repiten monótonamente.

Podría pensarse que la uniformidad de organización era una consecuencia lógica de la uniformidad de actividad. En este sentido, suele aceptarse que la diferencia entre un ayuntamiento grande y otro pequeño es la que existe entre un reloj grande y otro pequeño; los dos tienen las mismas piezas y sólo difieren en el tamaño de las mismas, pero esta frase, como casi todos los concentrados de sabiduría municipal, es rotundamente falsa. Con pocas importantes salvedades, puede afirmarse que todos los ayuntamientos tienen unos mismos fines genéricos y que la diferencia entre unos y otros está más en la intensidad que en la naturaleza de estos fines, pero aquí se acaba la analogía con el reloj, porque el tamaño de la organización, suponiendo los fines constantes, es el más importante factor determinante de su forma (2).

En las provincias de régimen local común (todas excepto las Canarias y las de Alava y Navarra) los entes locales tienen definida su

(1) En el esquema formal de una diputación de régimen común debe existir un «Servicio antileproso», y no debe incluirse una «Imprenta provincial», porque el primero constituye una obligación legal y la segunda no. Sin embargo, en la estructura de hecho de las diputaciones es tan frecuente la imprenta como raro es el Servicio antileproso.

(2) En los entes locales, el tamaño de la organización influye tanto o más que la naturaleza de los fines. Así puede advertirse mayor analogía estructural entre un ayuntamiento mediano y una diputación que entre dos ayuntamientos de muy diferente dimensión, a pesar de que ayuntamientos y diputaciones tienen fines esencialmente distintos.

actividad y su organización por unas normas y por unas tendencias uniformes. Estas normas y tendencias pueden reducirse a unos pocos principios de organización que se aplican con toda generalidad a los municipios y a las diputaciones de las cuarenta y seis provincias de régimen común, dando lugar a unos esquemas cuya variabilidad depende, fundamentalmente, del tamaño de la corporación.

Si se consigue determinar cuáles son los principios que dirigen la forma de organizarse la actividad de los entes locales y si se encuentran las variables que cuantifican la influencia que cada uno de los principios tiene en la organización resultante, podrá resumirse la variedad de entes locales en unos modelos simplificados representativos de su conjunto.

En un intento de simplificar al máximo el problema de representar los entes locales en unos pocos patrones de formas, estimamos que la organización de los ayuntamientos y diputaciones de régimen común se determina fundamentalmente por tres principios que actúan como constantes. Estos principios son:

- 1.º Distinción entre «gobierno» y «administración».
- 2.º Distinción entre «lo ejecutivo» y «lo consultivo».
- 3.º Distinción entre «lo jurídico» y «lo económico».

Estos tres principios se aplican en función de una sola variable principal: el tamaño de la organización, aunque por su relativa influencia y por razones de exposición se tengan en cuenta otras dos variables: la naturaleza del ente (ayuntamiento o diputación) y el régimen orgánico (régimen común y regímenes especiales de Barcelona y Madrid).

1. Distinción entre Gobierno y Administración

La organización de las Corporaciones locales se inicia dividiendo su total actividad en dos sectores: el gobierno y la administración. En cuanto aparece la palabra organización como rúbrica de una disposición legal, surgen los conceptos de gobierno y administración como clasificación completa. En las Corporaciones locales hay actividades de gobierno, actividades de administración y nada más (3).

Establecida la distinción entre las funciones de gobierno y las funciones de administración, era de esperar la creación de dos ór-

(3) Artículos 58 y 268 de la ley de Régimen Local; artículo 2.º de la ley especial del municipio de Barcelona; artículo 4.º de la ley especial para el municipio de Madrid.

ganos que asumieran, respectivamente, el gobierno y la administración, según el esquema típico concejo-alcalde, pero este segundo paso no aparece en la legislación con la claridad del primero.

En el régimen común, puede afirmarse sin restricciones que todas las funciones correspondientes a lo que la ley llama administrar están atribuidas al alcalde, porque según expresa declaración de las leyes comunes y especiales, «el alcalde es el jefe de la Administración municipal» (4) y, con ciertas reservas, puede decirse que el ayuntamiento pleno es el único órgano puro de gobierno, porque la comisión permanente y las informativas, además de su naturaleza probablemente administrativa, son órganos derivados del pleno o subordinados al alcalde.

En el régimen especial de Barcelona, la distinción entre gobierno y administración se resuelve, igual que en el régimen común, en sólo dos órganos de primer nivel: alcalde y ayuntamiento (Consejo pleno). Los tenientes de alcalde, sin funciones de jefatura de servicios ni representativas de distrito, se convierten en meros sustitutos del alcalde; la Comisión ejecutiva adquiere un carácter «administrativo» más intenso que la Comisión permanente de los municipios de régimen común, por su mayor dependencia del alcalde (5); las Juntas municipales de Distrito constituyen unidades secundarias que funcionan a modo de oficinas de relaciones públicas, conduciendo las aspiraciones del vecindario al alcalde o al pleno.

En el régimen especial de Madrid se reproduce el esquema de Barcelona: un órgano de gobierno, el ayuntamiento pleno; otro de administración, el alcalde. La «Comisión de Gobierno», equivalente a la Comisión ejecutiva de Barcelona, no tiene de gobierno más que el nombre, porque su sumisión a la jefatura administrativa es total (6).

En las provincias, la división de funciones de gobierno y administración presenta mayores complicaciones, porque el artículo 211 de la ley de Régimen local señala tres órganos: el gobernador civil, la diputación provincial y la Comisión provincial de servicios técnicos. El gobernador civil sólo queda integrado en el esquema de organi-

(4) Artículo 59 de la ley de Régimen Local; artículo 6.º de la ley especial para el municipio de Barcelona; artículo 5.º de la ley especial para el municipio de Madrid.

(5) Para lograr la aprobación de un asunto en el seno de la Comisión Ejecutiva, el alcalde sólo necesita conseguir siete votos de los dieciséis posibles, porque el suyo es de calidad. Seis de estos siete votos los tiene asegurados en los vocales delegados de servicio, por tratarse de personas de su confianza que puede nombrar y separar libremente.

(6) En la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid, los votos de los delegados de servicios le bastan al alcalde para obtener la mayoría.

zación local cuando actúa como «presidente nato» de la diputación y, en este caso, queda asimilado al presidente propiamente dicho; respecto de la Comisión provincial de servicios técnicos nada puede afirmarse, porque las normas que regulan su actividad y sus relaciones son tan confusas y contradictorias que hacen inútil cualquier esfuerzo dedicado al análisis de su extraña naturaleza (7).

Si se prescinde de los restantes órganos provinciales, la diputación presenta el mismo esquema orgánico que los restantes entes locales: un órgano de gobierno, la diputación; otro de administración, la presidencia. Esta conclusión no puede deducirse de una afirmación expresa de la ley, porque no existe un precepto que sitúe la jefatura de la Administración provincial en el presidente de la diputación, pero la analogía existente entre las funciones de éste y las del alcalde de municipio de menos de 2.000 habitantes, demuestra que todo lo que la ley común entiende por administrar se concentra bajo su jefatura.

El principio de distinción entre gobierno y administración tiene una solución orgánica constante en todos los entes locales, pero al examinar las respectivas competencias de los órganos de gobierno y administración se observa una variabilidad dependiente del tamaño de la corporación. En los municipios de régimen común y en las diputaciones, la función de administrar encomendada al alcalde y al presidente se restringe mucho en beneficio de la función de gobierno. En estos entes, gobernar es todo lo que excede de la simple ejecución material de decisiones muy concretas y detalladas.

En los grandes municipios de Barcelona y Madrid se da la solución opuesta: gobernar es fijar, de forma muy genérica, las grandes líneas de actuación municipal; administrar es ejecutar o gestionar. En la ley especial de Barcelona, la separación de estas funciones se hace de forma muy precisa, atribuyendo al pleno la planificación, reglamentación y fiscalización generales; en la ley especial de Madrid,

(7) Las Comisiones provinciales de Servicios técnicos son dependientes e independientes de las Diputaciones y están por encima, por debajo y a la altura de éstas. Puede afirmarse, desde luego, que son entes locales, porque «en toda Diputación provincial habrá una Comisión provincial de Servicios técnicos», pero también puede asegurarse que no lo son, en cuanto se hacen depender de órganos de la Administración central; son iguales a la Diputación en sus fines y técnicas, cuando actúan en materia de inversiones locales; son inferiores a la Diputación, cuando emiten dictamen en los asuntos en que ésta «estime conveniente oír a la Comisión»; y también son superiores, cuando aprueban los presupuestos de cooperación y «cuando adoptan las medidas para que la Diputación cumpla debidamente la misión cooperadora».

el alcalde participa en las directrices y control generales a través del mecanismo de la doble votación, sugiriendo de forma casi irresistible cuáles han de ser estas directrices (8).

2. Distinción entre lo ejecutivo y lo consultivo

El sector «administración», resultante de dividir las actividades y órganos locales según el criterio anteriormente estudiado, se subdivide, a su vez, según dos criterios que se aplican simultáneamente: el de distinción entre lo «ejecutivo» y lo «consultivo»; el de distinción entre lo «jurídico» y lo «económico». La utilización de dos criterios diferentes en la primera división de la Administración local obliga a soluciones de compromiso en las que siempre puede observarse un sector mixto (consultivo-ejecutivo o jurídico-económico).

El sector consultivo de los entes locales se manifiesta en los gabinetes técnicos de Programación y de Organización y Métodos, creados por las leyes especiales de Madrid y Barcelona y en las comisiones informativas de los restantes ayuntamientos y de las diputaciones. En todas y en cada una de las unidades citadas se dan las siguientes notas:

- Funciones puramente consultivas.
- Vinculación directa con el vértice de la organización.
- Aislamiento del resto de la estructura.
- Prohibición de sustituir o interferir a los órganos ejecutivos.

El sector puramente consultivo de las organizaciones locales se corresponde con otro sector puramente ejecutivo, constituido por la Policía municipal y Cuerpos armados de las diputaciones, caracterizado por las siguientes notas:

- Funciones puramente ejecutivas.
- Vinculación directa con el vértice de la organización.
- Aislamiento del resto de la estructura.
- Protección contra las interferencias de los restantes órganos.

La clasificación en órganos puramente consultivos y puramente ejecutivos no comprende todas las unidades directamente vinculadas al vértice de la organización, porque existe un tercer sector de na-

(8) Según el artículo 26 de la ley de Madrid, si una sugerencia del alcalde es rechazada, puede éste llevarla a segunda votación. En la segunda votación, la propuesta se considera aprobada si no votan en contra los dos tercios de los concejales que, de hecho, constituyen el Ayuntamiento. Como es normal o fácil de conseguir reducir el número de asistentes a dos tercios menos uno del número de miembros, una moción del Alcalde puede ser aprobada aunque el Pleno la rechace por unanimidad.

turalidad mixta que resulta de la aplicación del criterio de división entre lo jurídico y lo económico. La importancia de este sector depende del predominio de uno u otro criterio y este predominio es función de una sola variable: el tamaño de la organización.

En el pequeño municipio la distinción entre lo consultivo y ejecutivo apenas es perceptible. La Policía municipal no existe o se reduce a muy pocos agentes; la guardería rural, que en otros tiempos constituyó función predominante del pequeño ayuntamiento, va desplazándose a otros organismos; las comisiones informativas no están creadas o carecen de importancia, porque los asuntos se preparan por un ayuntamiento compuesto por pocos concejales que se ven a diario; el secretario, con una autoridad de hecho basada en el rango, hace menos patente la exclusiva comunicación formal de la Policía y de las comisiones con el alcalde.

Cuando la dimensión del ayuntamiento alcanza el punto en que resulta necesario organizar la Policía, entra en juego un esquema legal perfectamente diseñado que tipifica este sector de la administración municipal en todos los municipios y en todos los regímenes orgánicos. A diferencia de lo que sucede en otras unidades y en otra clase de funcionarios, la ley regula la organización de la Policía con arreglo a principios de organización clásicos, definiendo exactamente su función, estableciendo con concreción y detalle la denominación de las unidades y llevando el principio de unidad de mando a sus últimas consecuencias. De ello resulta un tipo puro de organización lineal, con una sola línea jerárquica que se inicia en el alcalde y se va desarrollando con arreglo a clases constantes (cabo, sargento, suboficial...) y a módulos constantes («con distribución proporcionada dentro de la plantilla», dice el artículo 253 del Reglamento de Funcionarios).

En el municipio de Barcelona, el criterio jurídico-económico toma un valor mínimo, la distinción entre lo ejecutivo y lo consultivo adquiere la mayor pureza y así la estructura de la administración municipal tiende a una organización del tipo «línea-plana mayor», en donde las comisiones consultivas son sustituidas por órganos de apoyo permanentes y en donde el sector ejecutivo puro, reducido en el régimen común a la Policía municipal, se amplía con los servicios operativos constituidos en «Delegaciones» (9).

(9) Esta tendencia no ha eliminado las impurezas procedentes del régimen común ni las influencias de los modelos estatales. En este sentido ha de destacarse la confusa situación de los órganos más preeminentes del régimen común (Secretaría e Intervención) y la creación de Delegaciones para servicios adjetivos (Régimen interior y Hacienda).

El régimen especial de Madrid, por estar basado en los mismos principios que el de Barcelona, debería resolverse en soluciones y tendencias semejantes a las ya examinadas, pero el mayor respeto a la organización anterior a la ley especial ha conducido a unos esquemas híbridos cuya evolución es muy difícil de prever. A diferencia de lo que sucede en Barcelona, Madrid ha conservado las comisiones informativas y la delegación de funciones administrativas en los tenientes de alcalde. En estas condiciones, la administración municipal puede fraccionarse en «Tenencias de alcaldía», apoyadas por las correspondientes comisiones, con desplazamiento de las unidades operativas y de apoyo permanente a un segundo escalón desconectado del alcalde.

En las diputaciones, el sector puramente ejecutivo constituido por los Cuerpos armados carece de importancia, salvo en algunas provincias de tradición foral. Por el contrario, el sector puramente consultivo presenta el mayor interés, porque constituye un esquema típico que influye en toda la organización (10). El sector mixto correspondiente al criterio de clasificación jurídico-económico, tiene análoga extensión y significado que en los ayuntamientos medianos.

3. Distinción entre lo jurídico y lo económico

La distinción entre lo jurídico y lo económico no aparece en la ley con la misma claridad que los criterios ya examinados, pero puede deducirse investigando las funciones del secretario e interventor y puede confirmarse examinando la organización real de todos los ayuntamientos y diputaciones.

Los servicios jurídicos o jurídico-administrativos, en la terminología usual en materia de organización de entes locales, son los que

(10) A diferencia de lo que sucede en los Ayuntamientos, donde el número, la competencia, la denominación, e incluso la misma existencia de las Comisiones informativas queda a la discreción del alcalde y del Pleno, las Diputaciones han de constituir como mínimo las siguientes comisiones:

- Beneficencia y Obras Sociales.
- Sanidad, Urbanismo y Vivienda.
- Agricultura, Ganadería y Repoblación forestal.
- Educación, Deportes y Turismo.
- Obras Públicas y Paro Obrero.
- Hacienda y Economía.
- Cooperación provincial.
- Gobierno (aunque esta Comisión es voluntaria, su existencia es general).

Como reflejo de este esquema, suelen aparecer unidades ejecutivas (secciones, negociados, etc.) con análogos fines y denominaciones.

dependen del secretario. Como primera aproximación podría decirse que, con este término inadecuado, suelen designarse todos los servicios, salvo los económicos y salvo la policía. Servicios económicos son, en líneas generales, los de Hacienda, control y asesoría económica.

Como en los criterios ya examinados, el principio de separación de actividades jurídicas y económicas tiene una intensidad variable con el tamaño de la organización. En el municipio muy pequeño no se da esta división de tareas, porque tampoco se da el fenómeno de la organización administrativa (11). En los municipios con una organización incipiente (de dos a seis funcionarios y más de un funcionario administrativo), aunque no existe plaza de interventor, aparece la distinción jurídico-económica en los siguientes términos: el secretario no es simplemente secretario, sino secretario-interventor; en cuanto existen dos funcionarios administrativos dependientes del secretario-interventor, uno de ellos, invariablemente, recibe en bloque todas las tareas económicas.

En los municipios medianos, con plaza de interventor, la distinción de tareas jurídicas y económicas adquiere la mayor importancia. Todo el sector se distribuye sin problemas entre secretario e interventor, porque la policía municipal y las comisiones informativas, aunque formalmente independientes, aceptan de hecho la autoridad de estos funcionarios, dando lugar a un esquema de organización básico caracterizado por las siguientes notas:

- El primer escalón está ocupado enteramente por el secretario y el interventor.
- El subsector secretaría comprende todos los servicios sustantivos y los adjetivos no económicos (12).
- El subsector intervención comprende, además del control económico, la gestión de ingresos, la contabilidad y la asesoría económica.

(11) Los Ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes no llegan a tener un funcionario administrativo por Corporación, como término medio.

(12) Utilizamos aquí la terminología de PRIFNER porque concuerda muy bien con la figura del secretario. Labor adjetiva es la no sustantiva y, más concretamente la procesal. Dentro de este grupo incluye PRIFNER las asesorías, las supervisiones funcionales, las actividades auxiliares de economía, personal, suministro y mantenimiento de instalaciones y, en general, todas las actividades que no se aplican directamente a la consecución de las metas de la organización, sino que respaldan dichos esfuerzos. No se utilizan los términos más conocidos de *staff*, «apoyo», porque, en cierto modo, presuponen una ausencia de autoridad. El término «adjetivo» conviene más porque incluye la supervisión funcional, siempre presente en las Corporaciones locales, y porque el procedimiento es el fundamento de las más importantes funciones del secretario.

En los municipios grandes, especialmente en los tradicionalmente importantes, este esquema básico se complica por la presión de las unidades de nivel inmediatamente inferior a la secretaria y a la intervención. Los llamados «servicios técnicos», «administración de rentas y exacciones» y, en general, los servicios con categoría de departamento o sección dirigidos por funcionarios con título superior, buscan la conexión directa con el alcalde, apoyándose en esta titulación y en la independencia que, de hecho, disfrutaban, porque el secretario, al aumentar las unidades que le están subordinadas más allá de todo posible control, se ve forzado a una delegación tan amplia que se convierte en abstención.

En el municipio de Barcelona adquieren forma legal las tendencias informales observadas en los grandes municipios de régimen común. El contenido de los servicios jurídicos y de los servicios económicos se restringe mucho y parte de las actividades que en el régimen común dependen de secretaria e intervención encuentran su conexión directa con el alcalde. En el régimen común, servicios jurídicos eran todos los sustantivos, salvo la policía municipal, y todos los adjetivos, salvo los económicos; en el régimen de Barcelona, todos los servicios sustantivos u operativos se constituyen en «delegaciones» inmediatamente dependientes del alcalde. En esta reorganización, algunos servicios adjetivos se desgajaron de la secretaria y de la intervención para constituir las delegaciones de Régimen Interior y Hacienda (13).

El régimen especial de Madrid plantea, con algunas variantes, el mismo problema que el de Barcelona. Las variantes están representadas, fundamentalmente, por el artículo 4.º de la ley especial, que refuerza la posición del secretario, y por el Reglamento de Hacienda Municipal de Madrid, que establece el principio orgánico de separación de las funciones de gestión económica de las fiscalizadoras y contables. En virtud de estas disposiciones, el secretario constituye por sí solo el escalón inmediatamente inferior al alcalde, ostentando la jefatura de toda la actividad, de toda unidad y de todo funcionario municipal, mientras que el interventor ve reducida su función a la contabilidad, control y asesoría económica. De todas formas, es más

(13) Los servicios delegados del Ayuntamiento de Barcelona aún están en un período de ajuste que no permite establecer conclusiones definitivas. De todas formas, parece advertirse una tendencia a constituir en Delegaciones los servicios que tienen encomendado el cumplimiento de los fines de la organización.

que dudoso que esta estructura pueda realizarse, porque existen otras disposiciones que la contradicen y, por las presiones de los tenientes de alcalde y delegados de Servicios (14).

En las diputaciones, la distinción entre lo jurídico y lo económico se presenta con igual o con mayor pureza que en los ayuntamientos medianos, a pesar de la especial significación que tiene el sector consultivo constituido por las comisiones informativas. La ausencia o falta de importancia de los cuerpos armados, el carácter menos «polémico» de la competencia provincial respecto de la municipal y otras causas, hacen que en la generalidad de las diputaciones no se planteen conflictos de organización, aceptándose formalmente la división completa del sector administrativo en secretaría e intervención, aunque de hecho los «servicios técnicos» gocen de la mayor autonomía.

4. La actividad de los entes locales

En el examen de la organización de los entes locales hecho en lo que antecede, se descubren como principales actividades y órganos los siguientes:

<i>Actividades</i>	<i>Organos</i>
Gobierno.	Ayuntamiento o diputación.
Administración.	Alcalde o presidente.
Consultivas.	Comisiones informativas y gabinetes técnicos.
Ejecutivas.	Policía y cuerpos armados.
Adjetivas no económicas.	Secretaría.
Adjetivas económicas.	Intervención.
Sustantivas.	Servicios delegados, técnicos, secciones, etc.

El contenido de estas actividades y la organización que se monta para su desarrollo ya ha sido examinada con todo el detalle que permite una imagen global de todos los entes locales, aunque puede

(14) Los delegados de Servicios son «auxiliares directos» del alcalde y «jefes inmediatos de las grandes ramas en que se divide la administración municipal»; los tenientes de alcalde reciben jefaturas administrativas delegadas; todas las competencias importantes en materia de personal están expresamente atribuidas a órganos distintos de la Secretaría. Esta confusión de competencias, jefaturas y relaciones hace imposible prever las soluciones reales de organización, porque éstas dependerán de las condiciones personales del que ocupe cada plaza en cada momento.

sorprender que las tareas sustantivas, las directamente encaminadas a la consecución de los fines de la organización hayan merecido menor atención que las auxiliares o adjetivas.

En el esquema común de los entes locales pertenecientes a un mismo tipo, la actividad sustantiva puede asimilarse a la directamente encaminada al cumplimiento de sus obligaciones mínimas y, así, podría decirse que la estructura de los servicios sustantivos provinciales es la siguiente:

1. Hospital médico quirúrgico.
2. Hogar infantil.
3. Hospital siquiátrico.
4. Hogar de ancianos.
5. Instituto de maternología.
6. Caminos vecinales.
7. Granjas y paradas.
8. Cooperación.

En las diputaciones, la actividad y el órgano coinciden normalmente en la expresión legal del servicio obligatorio, siendo posible llegar a una relación tan descriptiva como la enunciada (15), pero en los municipios no existe ningún esquema representativo utilizable para los servicios sustantivos. Es más, puede afirmarse que en la inmensa mayoría de municipios españoles, las tareas directamente aplicadas a las metas de la organización no tienen reflejo en su estructura.

Al examinar las estructuras municipales a través de sus organigramas, se diría que los ayuntamientos se desentienden de sus fines (urbanismo, cultura, abastos, etc.) para dedicarse a actividades auxiliares (asesorías, contabilidad, etc.) y, efectivamente, es así desde el punto de vista orgánico. En el 80 o en el 90 por 100 de los municipios españoles sólo existe actividad adjetiva. Las tareas sustantivas, en la pequeña medida que existen (limpieza viaria, agua, cultura, etc.), las realizan directamente los vecinos (limpieza de calles, como carga vecinal) o funcionarios u organismos extraños (sanitarios y maestros de

(15) El conjunto de estas actividades representa, aproximadamente, el 58 por 100 del presupuesto suma de las Diputaciones de régimen común. En una estimación, obligada por la falta de contabilidad analítica de costes, la distribución por servicios y establecimientos obligatorios sería la siguiente: los caminos vecinales absorben el 14 por 100 del presupuesto; el Hospital medicoquirúrgico, el 13 por 100; la Cooperación, el 11 por 100; el Hogar infantil y el Hospital siquiátrico, un 7 por 100 cada uno; el Hogar de ancianos, el Instituto de Maternología y las Granjas, un 2 por 100 cada uno.

la Administración central, diputación, contratistas, etc.) y el ayuntamiento se limita a tramitar, a controlar, a pagar, a contabilizar los servicios realizados por entes ajenos a su esquema orgánico.

En los grandes municipios, los servicios sustantivos adquieren importancia, pero sólo en el ayuntamiento de Barcelona aparecen en los primeros niveles de la estructura, haciendo visibles los fines de la organización y dando sentido a ésta (16). En el ayuntamiento de Madrid, se intercalan entre el alcalde y los servicios sustantivos los tenientes de alcalde y el secretario, relegando los fines de la organización, formalmente o de hecho, a niveles inferiores. En los grandes municipios de régimen común, los servicios sustantivos, aunque importantes en el aspecto presupuestario, quedan ocultos en el esquema orgánico, al ocupar una clase de cuarto orden (alcalde, Servicios generales; Servicios generales no económicos; Servicios operativos).

5. Resumen y conclusiones

La actividad de los entes locales tiene un reflejo orgánico determinado por tres principios de división de tareas que se aplican siempre, aunque no de modo uniforme, porque el orden y la importancia relativa de cada uno dependen, principalmente, del tamaño de la organización local.

En líneas generales, todos los entes locales tienen un único esquema básico que se va desarrollando cuando aumenta el volumen de la actividad según una ley que, también en términos generales, es uniforme. En el municipio muy pequeño, apenas se percibe la división de tareas, porque apenas existe el fenómeno de la organización, pero ya se da una división formal entre Gobierno y Administración, reflejada en ayuntamiento y alcalde, y aparece una función adjetiva especializada, cuyo reflejo es el secretario.

Las funciones adjetivas y el secretario constituyen el punto de partida de todos los sucesivos desarrollos orgánicos hasta llegar a las corporaciones grandes en las que se rompe esta cadena única y los eslabones sueltos se conectan al alcalde. Así, los servicios adjetivos se desdoblaron primero en generales (secretaría propiamente dicha) y en

(16) En la primera división funcional del Ayuntamiento de Barcelona, aparecen los siguientes servicios operativos: Urbanismo y Obras públicas, con el 26 por 100 del presupuesto total; Transportes, Abastos y Servicios municipales, con el 24 por 100; Sanidad y Asistencia social, con el 9 por 100, y Cultura, con el 8 por 100. Estos servicios absorben los 2/3 de la actividad medida en unidades económicas y, con el inconveniente de su descripción demasiado genérica, representan buena parte del quehacer municipal.

económicos (intervención). En una segunda fase, sólo se desarrollan los servicios generales, recogiendo juntamente con los adjetivos, los sustantivos. En las fases sucesivas, los servicios sustantivos se desgajarán de la secretaría y, formalmente o de hecho, quedarán conectados al vértice de la administración, representado por el alcalde.

La posibilidad de que un mismo sistema básico haya servido para organizaciones tan variables demuestra, además de la vitalidad de los entes locales, la bondad de los principios de organización actualmente vigentes. Por otra parte, la evolución natural del esquema en función del tamaño de la organización nos descubre el camino de una actuación no violenta para la mejora de las actuales estructuras.

Se estima que unos patrones de organización rígidos y detallados no servirán de moldes adecuados para enorme variedad de entes locales, porque no es posible reducir a unos pocos tipos esta variedad. Parece, pues, preferible limitar la uniformidad a unos principios generales y a los órganos primarios, facilitando la adaptación de las estructuras orgánicas a la cantidad y calidad de los servicios a realizar. En este sentido, y a título de ejemplo, se indicará una posible medida de corrección para cada uno de los tres principios estudiados anteriormente.

Respecto del principio de división de la actividad total entre «gobierno» y «administración», debe recomendarse la depuración del contenido que viene dándose a estos términos. En la concepción usual, un órgano es de gobierno cuando entra en su composición un elemento representativo (alcalde, presidente, concejal, diputado) y toda decisión, aun la más intrascendente y ajustada a directrices concretas, ha de ser adoptada por los órganos de gobierno, que quedan prácticamente absorbidos por las tareas de firmar y acordar en asuntos sin interés, mientras que los órganos administrativos pierden el sentido de la responsabilidad porque sus actos están respaldados por la firma o acuerdo superior (17).

El contenido variable de los conceptos gobierno y administración confirma que la diferencia entre uno y otro es sólo relativa. Una materia se atribuye al gobierno o a la administración, según su mayor o menor trascendencia y generalidad en relación con el volumen total de actividad. Debe, pues, encomendarse al ayuntamiento (o diputación) el pequeño núcleo de decisiones que son trascendentes y generales en todo caso, permitiendo para las restantes decisiones la más

(17) En las grandes Corporaciones, si se compara el número de asuntos firmados o acordados con el tiempo disponible para ello, resulta que sólo pueden dedicarse minutos (a veces segundos) a resolver cada cuestión.

amplia transmisión de autoridad y responsabilidad por toda la estructura, como se hace en el régimen especial de Barcelona (18). En el municipio mínimo, donde aún subsiste el concejo abierto, no ya el ayuntamiento, sino todo el pueblo, participará en cada decisión, pero al aumentar cada vez más el volumen de actividad, la representación de la ciudad ha de limitarse a decisiones cada vez más generales, que los sucesivos desarrollos orgánicos aplicarán en decisiones cada vez más concretas.

Respecto del principio de división del trabajo consultivo y ejecutivo, la corrección que se estima procedente es la supresión de las comisiones informativas de duración indefinida y de competencia funcional determinada (19). Estas comisiones, como la generalidad de las de su tipo, son perfectamente inútiles, cuando no se convierten en un fuerte obstáculo a la coordinación y a la representatividad de los órganos de gobierno (20), pero el verdadero peligro no está en su inoperancia, sino en el fraccionamiento de la organización que pueden producir en la última fase de su normal evolución. Las tendencias observadas en el ayuntamiento de Madrid y la historia de las comisiones provinciales de servicios técnicos demuestran este peligro.

Respecto del principio de división del trabajo jurídico y económico, deben prevenirse, más que los defectos de su actual concepción, las tendencias últimamente manifestadas con aceptación muy unánime. La división jurídica-económica está basada principalmente en el estatuto personal de unos funcionarios que son al tiempo locales y estatales, ocupando la difícil posición de directores de servicios locales y de

(18) Los artículos 35 a 37 de la ley especial para el municipio de Barcelona permiten a la Comisión ejecutiva determinar los «actos de gestión» que son atributo de «órganos auxiliares», estableciendo el principio de responsabilidad de los «servicios administrativos y técnicos» que los realizan.

(19) Existen dos tipos de Comisiones informativas: las que nacen de una vez para siempre e intervienen en todos los asuntos de su específica materia; las que se crean para un asunto concreto y duran, como máximo, lo que éste tarda en resolverse. El juicio desfavorable que se emite en este trabajo se refiere sólo a las primeras.

(20) Las motivaciones más frecuentes de las Comisiones son la coordinación y el aumento de la participación de concejales y diputados en la actividad del ente local, pero los resultados casi siempre son contradictorios con los resultados perseguidos. Las Comisiones coordinadoras suelen suponer un nuevo órgano a coordinar; las restantes, un mecanismo de obstrucción a la actuación del Ayuntamiento o Diputación. En el argot local se denomina «plenillo» a la comisión integrada por los vocales de la Corporación más cercanos a su presidente. En el seno de este plenillo se establecen las transacciones y tácticas que servirán para conseguir acuerdos que, con una actuación espontánea del Pleno o Diputación, tal vez no se hubieran conseguido.

fiscalizadores delegados del Estado sobre la organización en que se encuadran (21). La inestabilidad de la situación descrita provoca movimientos hacia uno de los dos posibles puntos de equilibrio: la pura dependencia del ente local; la rígida jerarquización con la administración central.

Seguramente, la solución adecuada desde el punto de vista orgánico es la primera, porque los controles externos de los entes locales son ya suficientes y acaso excesivos, pero la solución contraria cuenta con el apoyo mayoritario de dos sectores que han de influir decisivamente en la solución que se adopte: los propios funcionarios y la administración estatal (22). Cabe, pues, dentro de lo posible que alguno o algunos de los Cuerpos nacionales se conviertan en órganos de fiscalización ajenos a las corporaciones y dependientes del Estado, aunque esto supondría privar a los entes locales de un asesoramiento y una dirección que han demostrado su eficacia, para intensificar la función de control externo, ya demasiado densa y costosa.

(21) La «advertencia de ilegalidad» sitúa a secretario e interventor al margen del ente local y ligados al Estado, porque no se trata de un asesoramiento a la Corporación, sino de un enfrentamiento con ella que se eleva a una instancia ajena a la administración local. Las demás relaciones de los Cuerpos nacionales con órganos ajenos a la Corporación (formación, nombramientos, régimen disciplinario) constituyen garantías técnicas que no rompen el vínculo entre el ente local y el funcionario.

(22) Los secretarios y, sobre todo, los interventores quieren acentuar su función de control y su vínculo con la Administración central, porque ven en el Estado mejores perspectivas que en las Corporaciones. Si se restaurara la proporción que hasta hace poco existió entre las remuneraciones estatales y locales, la aspiración de «pasar al Estado» sería menos unánime.

La administración estatal y, sobre todo, la administración económica, contempla a los entes locales a través del estereotipado esquema de una Delegación provincial. Así parece lógico la situación de funcionarios locales delegados de un organismo central especializado (como pueda serlo un fiscal o un interventor de Hacienda), sin comprender que los entes locales no tienen superior jerárquico propiamente dicho y que su subordinación respecto del Estado es de naturaleza distinta a la que se da entre las divisiones territoriales y centrales de la administración estatal.