

# LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL REGIMEN LOCAL: UN VACIO EN EL PROYECTO DE LEY

Por MANUEL QUINTANA RUIZ

Economista.

De los Cuerpos de Interventores y Depositarios de Administración Local

«E porque el facer es muy grave caso, y el desfacer muy ligero, por ende el desatar de las leyes non se debe facer sino con gran consejo de todos los homes buenos de la tierra, los más honrados e más sabidores.»

*El Rey Sabio*

*Sumario:* 0. PREÁMBULO.-1. PARCELA DE ADMINISTRACIÓN VS. GOBIERNO: 1.1 Posiciones doctrinales. 1.2 Criterio para nuestro análisis.-2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: 2.1 El Régimen Municipal hasta el siglo XIX. 2.2 El Régimen Municipal y legislación positiva a partir de las Cortes de Cádiz.-3. DERECHO COMPARADO: 3.1 Alcance del análisis. 3.2 Esquema resumen de los países del Mercado Común.-4. SITUACIÓN PRESENTE Y PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN: 4.1 Análisis de la luz del Derecho positivo vigente. 4.2 Crítica de la situación de hecho en la Administración local. 4.3 Perspectivas de solución. 4.4 Propuesta y principios de solución.

## 0. Preámbulo

Hemos elegido esta referencia con sumo cuidado, porque nos parece significativa para nuestro trabajo, si tomamos todo lo que de positivo tiene, desechando cualquier aspecto negativo.

Y de positivo creemos que tiene:

- La oportunidad del momento de reforma de la Administración en general, y de la legislación local en particular.

- El espíritu de colaboración, de sugerencia y, en particular, de arrimar el hombro que queremos dar a estas líneas, aportando nuestros conocimientos y experiencias, y, sobre todo, nuestras inquietudes.

Y queremos desechar lo negativo que podría achacárse nos:

- La pretensión vanidosa de incorporarnos al grupo de los «hombres buenos de la tierra, los más honrados y más sabidores», porque sabemos de nuestras limitaciones; pero también sabemos de nuestra actitud y no queremos «escurrir el bulto», en aras de una falsa modestia.
- La crítica negativa de lo que consideramos un vacío en el proyecto de Ley reguladora de las bases del Régimen local, porque puede ocurrir que nuestra visión no sea la acertada; pero ese no es nuestro criterio, ya que entonces no tendría sentido las reflexiones que nos proponemos hacer a continuación.

En resumen, nuestra actitud es la de aprestarnos a contribuir en la apasionante tarea de colaborar a lo que consideramos el perfeccionamiento de uno de los campos de la regulación del régimen local, que si en algunos aspectos tiene permanente vigencia, en otros ha de cambiar sustancialmente para adaptarse a los principios que nuestra vigente Constitución ya informa. Es claro que el campo que queremos analizar es el de la parcela administrativa o de administración, que junto con la de gobierno comporta el total de la Administración local.

### 1. Parcela de Administración vs. Gobierno

Debe ser punto de partida el intentar dibujar lo que siempre ha sido imprecisa frontera entre ambos conceptos, para así quedar enmarcado el campo de nuestras consideraciones posteriores. Distinguir Gobierno de Administración en toda institución pública no es tarea fácil. Es tema obligado de todo tratado de Derecho administrativo y de múltiples estudios monográficos. Nosotros hemos de pasar más que de puntillas sólo para dejar constancia de cuál va a ser nuestra significación de ambos conceptos, al tratar el tema central de estas consideraciones.

### 1.1 Posiciones doctrinales

Sintetizar algunas de estas posiciones doctrinales es nuestro objetivo:

- Distinguir entre decisiones sobre fines o sobre medios es la tesis mantenida por *The International City Managers Association*, según la cual:

«Esta distinción entre política y administración estaba en el hecho de que dos elementos muy marcados entraban en cualquier decisión práctica. Uno de éstos es el juicio del porqué, en el que se reflejan los fines a los que la decisión se dirige. Los juicios del porqué se refieren a las metas que hay que lograr.

El segundo elemento de decisión es el juicio del cómo, que se refiere a los medios que han de usarse para lograr los resultados deseados. Los juicios del cómo se basan en la investigación, la experiencia o el conocimiento experto que hace posible predecir probables resultados y la efectividad de los procedimientos usados para alcanzar estas metas.»

- Identificar la separación de valor y hecho es determinar la distinción fundamental entre las significativas de política y administración, según la tesis de H. A. Simon, según la cual:

«El proceso de validar una proposición fáctica es completamente distinto del proceso de validar un juicio de valor. El primero es válido por su conformidad con los hechos; el segundo, por el principio de autoridad.»

- La misión de los órganos políticos es la fijación de las metas a alcanzar, mientras que a los funcionarios le corresponde la responsabilidad de la ejecución, que es algo más superior que la ejecución misma. Esta es la tesis de J. M. Pfiffner y F. P. Sherwood.
- M. Lasage destaca la interdependencia de los conceptos de Gobierno y Administración, si bien asignando un papel subordinado a ésta. Según esta tesis:

«La Administración y el poder público están unidos indisolublemente. Para cumplir su misión la Administración debe apoyarse sobre el poder público, cuya autoridad sobre los ciudadanos es un

factor esencial de su eficacia. Pero al mismo tiempo el poder político es tributario de la Administración. Esta le ayuda a preparar sus decisiones y es indispensable para su ejecución.»

- En el Campo de las Corporaciones locales, Carrasco Belinchón ha concretado su tesis en las siguientes notas diferenciadoras entre Gobierno (propio de los políticos) y Administración (propio de los funcionarios directivos):

«El Gobierno entraña fundamentalmente los poderes de iniciativa, de decisión, de revisión y de fiscalización. A la Administración le competen las funciones de previsión, de propuesta, de organización de mando, de motivación, de coordinación y de control.»

## 1.2 Criterio para nuestro análisis

De la precedente sistematización —muy esquemática— que, en cierto modo, recoge un importante haz de posiciones doctrinales, queremos resaltar con Royo Villanova («Estudio monográfico sobre administración y política», *Revista de Administración Pública* núm. 10) la necesaria separación y, a la vez, la interdependencia de la política y la administración y el carácter subordinado de ésta y aquélla: «Una administración separada de la política sería un contrasentido. El significado de la administración es precisamente el ser el desarrollo de una política.» Y reforzaba su conclusión con frase de Alejandro Oliván: «El Gobierno es la cabeza, la Administración el brazo que ejecuta»: concluyendo, por último, que «este carácter auxiliar de la Administración no le resta importancia. Una buena administración con una mala política sólo producirá mediocres resultados; pero una buena política con una mala administración será ineficaz o perniciosa».

Así pues, si bien la línea divisoria no es muy clara y el alcance de ambos conceptos no son, sin duda, unánimes, a los efectos de nuestro análisis entenderemos el campo de la Administración o Función pública en el sentido de ser ésta a la que corresponde la responsabilidad de las funciones de ejecución frente a las de decisión que se atribuyen a los órganos de Gobierno.

## 2. Antecedentes históricos

En una visión muy rápida queremos dejar constancia del esquema de organización de la actividad administrativa —de la Administración— en las entidades locales desde el primer régimen legal conocido —el

municipio romano— hasta la legislación inmediatamente anterior a la vigente. Al propio tiempo haremos referencia a la parcela de Gobierno, para comprender mejor la interrelación de estos campos.

### 2.1 *El régimen municipal hasta el siglo XIX*

Destaca especialmente el régimen legal del municipio romano, no sólo por ser el primer régimen legal, sino por la validez de sus instituciones a lo largo del tiempo. En él, junto a los órganos de gobierno —los *Magistratus*, el *Ordo* o Senado y el *Populus*, distribuidos en tribus— la Administración se monta sobre *Quaestores* y los *Scribae*, origen más remoto de los depositarios y secretarios.

En el régimen del municipio medieval destacaba la figura del mayordomo, dentro de los «portiellos»; figura que junto con la del escribano encabezaban la gestión administrativa municipal. El órgano de gobierno esencial era el Concejo abierto o Asamblea general, que designaba a los jueces y alcalde.

El régimen municipal de la Edad Moderna, dentro de la diversidad en la reciente unidad de España, configura como órganos de gobierno a los corregidores o alcaldes y los ayuntamientos en pleno. La Administración, dirigida por el corregidor o alcalde, sigue encabezada por el escribano y el mayordomo; adquiriendo el primero profesionalidad e inamovilidad debido al nombramiento real, y siendo el segundo —el mayordomo— figura importante como administrador de propios y arbitrios, toma en algunos casos la denominación de depositario, seguramente deducida de sus funciones de administración, manejo y custodia de las Arcas del Pósito.

### 2.2 *El Régimen local y legislación positiva a partir de las Cortes de Cádiz*

El régimen local de las Cortes de Cádiz, bajo la Constitución de 1812, representa una renovación total frente al que venía subsistiendo bajo la monarquía absoluta. No se modifican los órganos de Gobierno y Administración —en el sentido de este análisis—. Pero sí su forma de designación en lo que es radicalmente opuesta a la etapa anterior. En este sentido, las funciones administrativas siguen descansando en los escribanos y mayordomos, cambiándose su amovilidad o inamovilidad alternativamente.

En la época liberal, la Ley municipal de 1823 monta la organización burocrática de los ayuntamientos constitucionales sobre el binomio secretario-depositario, prácticamente a pie de igualdad, dentro de cada una de sus respectivas competencias, y, todo ello bajo el alcalde como jefe de la administración municipal.

En la época moderada, la Ley de 1845 mantiene este esquema reforzando las funciones con facultades fiscalizadoras para el secretario y la rendición de cuentas para el depositario —que llama mayordomo—. Esta etapa, por cuanto a este campo, ha sido denominada etapa de apogeo de la Depositaria, según pone de manifiesto un trabajo de Alejandro Nieto.

Con la revolución y restauración, las leyes municipales de 1870 y 1877 adaptan su esquema a la situación de decadencia de su hacienda patrimonial —sobrevenida por el fenómeno de la desamortización— y la pérdida de la autonomía financiera —al magnificarse los impuestos de legitimación estatal—. Por estas razones, la Administración estatal entendió, no sin congruencias, que la gestión local debía ser controlada por funcionarios paralelos a los que actuaban en su nivel, apareciendo así los contadores —hoy interventores—. Así la organización administrativa se monta sobre el trinomio secretario, depositario e interventor.

Las Leyes de 1924, 1935 y 1945 mantienen el anterior esquema de organización directiva de la Administración, basada en los cargos de secretario, interventor y depositario, pero con adaptaciones en cuanto a su equilibrio, debido al distinto concepto de autonomía de las Corporaciones locales y la centralización cuasi-rígida desde la Administración central. En este contexto se consagra y potencia el control y la fiscalización, y entran en cierta crisis las funciones de gestión, que en el campo económico-financiero constituyen la materia básica de los depositarios.

### 3. Derecho comparado

A la ilustración del siglo XVIII debemos el método comparado de las ciencias sociales, generalizándose a comienzos de nuestro siglo, para, finalmente, tomar gran auge a partir de la segunda guerra mundial. Hoy este capítulo es ya clásico en los trabajos que, partiendo de unos antecedentes históricos, pretenden analizar la situación presente y proyectar o prever una corriente de futuro.

En el campo del Derecho público y concretamente de la Administración local, este método comparado no suele tener mucha eficacia por cuanto a la introducción de instituciones ajenas a nuestro país, ya que la vida local está regida sustancialmente por las costumbres, siendo ésta de las tradiciones vivas una fuente de normas permanente y de gran peso. No obstante, si nos parece útil, aunque sea muy esquemáticamente, conocer cómo se ha dado respuesta en otros países a nuestro cuestionario, para intentar adaptar —no copiar— aquello que nos parezca buena solución.

### 3.1 *Alcance del análisis*

Teniendo en cuenta las premisas de carácter general antecedentes, una cuestión a plantearse es el alcance del análisis en su doble aspecto de extensión e intensidad:

a) Por cuanto a su extensión, es evidente que el campo ha de estar incuso en los países occidentales, y de entre ellos vamos a concretarnos a los países del Mercado Común europeo, por razones obvias.

b) Por cuanto a su intensidad será de mero resumen, ya que este análisis es sólo un paso para llegar al objetivo principal de este trabajo de explicar justificadamente un diseño o proyecto de futuro.

Somos conscientes, no obstante, de la gran variedad de soluciones entre los distintos países e incluso, dentro de cada país, por la diversa entidad de los municipios. Intentaremos una sistematización de la forma más comprensible para una posible comparación con nuestras instituciones.

### 3.2 *Esquema resumen de los países del Mercado Común*

En Francia, Bélgica y Holanda, sobre los cargos de secretario y *receveur* (tesorero contable), se monta la organización administrativa.

En Alemania occidental, a pesar de la gran diversidad, según los estados miembros, el esquema organizativo se monta sobre unos jefes de servicios administrativos, entre los que destaca el tesorero (*Anker*), según el Reglamento de Caja y Contabilidad.

En Grecia son el secretario, los directores de primera y segunda y los jefes de Servicio los que componen el esquema de directivos de su burocracia.

En Dinamarca, la Administración se monta sobre el alcalde —que dirige— y el cajero nombrado por el Consejo.

En Italia, las figuras de secretario, inteventor y depositario son similares a las actuales de nuestro país.

En el Reino Unido, Irlanda, Luxemburgo y Portugal, la Administración se monta sobre los cargos de secretario y tesorero.

La fiscalización económica interna no está generalizada, radicando en el secretario o auditoría municipal. Es más general la realizada externamente por los órganos supralocales y las inspecciones generales de finanzas.

#### 4. Situación presente y propuesta de solución

Acometemos aquí la parte más sustantiva de este trabajo, que nos llevará a plantear una propuesta de solución. Pero ésta no concretada expresamente, ya que queremos dejar abierta la posibilidad de diversas tesis a discutir en mesa redonda por todas aquellas fuerzas que tienen mucho que decir por su participación democrática en este campo del Régimen local, y muy concretamente en su parcela de Administración.

Y este espíritu abierto no significa una inhibición a dar el primer paso de mostrar una propuesta de solución. Lo haremos, pero entendemos que hay que agotar las posibilidades de aportaciones diversas, y no plantearse como variantes o rectificaciones de una sola. Intentaremos conseguir esa diversidad enriquecedora.

La forma de conseguir esta corriente de aportaciones consistirá en desglosar este trabajo en dos partes:

a) Justificación de su necesidad y antecedentes históricos, además del Derecho comparado, que serán cuestiones de hecho, que apoyen las propuestas diferentes. Con base en ello exponer los principios básicos de solución para su consideración y análisis.

b) Exponer nuestro esquema de solución. Este en la primera sesión de consideración y análisis, o bien como segunda parte de este trabajo.

##### 4.1 *Análisis a la luz del Derecho positivo vigente*

Trataremos de analizar, muy a grandes rasgos, a continuación cuál es la concepción que informa nuestra legislación respecto de los



terminos Gobierno y Administración, sus interconexiones y la posibilidad de su más o menos neta diferenciación.

Sin duda habremos de iniciar este análisis indagando en nuestro texto constitucional. Este dedica el título IV, que denomina «Del Gobierno y de la Administración», para la totalidad del Estado. Además de notas muy concretas en el título VIII, que trata «De la organización territorial del Estado», y muy concretamente «De las Comunidades Autónomas». Veamos su concepción siquiera sea de una forma esquemática.

El Gobierno, sus órganos y funciones son objeto de los artículos 97 y 98. En el primero lo define y delimita sus funciones en los siguientes términos:

«Art. 97. El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce las funciones ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.»

Y el apartado 1 del siguiente determina sus órganos:

«Art. 98.1 El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.»

La Administración queda definida en sus objetivos, fines y órganos en el artículo 103 del texto constitucional:

«Art. 103.1 La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. 2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley. 3. La ley regulará el estatus de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, ...»

A nuestros efectos, el esquema que diseña nuestra Constitución nos es suficiente. Por otra parte, el desarrollo legal, a que se remite el articulado precedente — que sustituirá a la aún vigente Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 — no lo puede contradecir. Hasta hoy lo único regulado es la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración central del Estado,

que, como es obligado, discurre por el esquema diseñado. La legislación básica ordenada en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup>, habrá de regular el resto, dentro del régimen jurídico de las Administraciones públicas, el régimen estatutario de los funcionarios y el procedimiento administrativo común.

Para la organización territorial del Estado, y concretamente de la Administración local, los artículos 140 y 141 tratan del gobierno y administración de los Municipios y las Diputaciones, respectivamente:

«Art. 140. La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los alcaldes y concejales...» «Art. 141. 2. El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendadas a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.»

Pero aquí los términos gobierno y administración definen un concepto más amplio, no concretando, como antes, los fines y órganos correspondientes. Sin duda es porque esto hay que dejarlo para especificar en la correspondiente Ley de Régimen Local, como lo está en la vigente, y sobre lo que haremos especial hincapié en párrafos siguientes.

Acotado este esquema que concibe nuestro texto constitucional, hay que preguntarse ahora en qué medida responde a los planteamientos doctrinales antes analizados. Sin duda, la conclusión, a primera vista, es que encaja con las líneas maestras comunes a tales planteamientos doctrinales, como no era menos de esperar para un texto tan reciente y en una materia que se ha debatido tan profundamente por toda la doctrina. Y estas líneas maestras discurren por las notas de la necesaria separación, y a la vez interdependencia, del Gobierno — con poderes superiores de decisión — y la Administración — con funciones de ejecución, propuesta e informe — y el carácter subordinado de ésta a aquél. (Permitásenos esta simplificación tan arriesgada, en función del tratamiento que damos a este capítulo, dentro del trabajo.)

#### 4.2 *Crítica de la situación de hecho en la Administración local*

Hemos dicho que la legislación de Régimen local ha de regular los conceptos, fines y órganos de Gobierno y Administración, para concretar la expresión genérica de gobierno y administración de sus respecti-

vos Municipios o Provincias. Si esto es así, nos habremos de preguntar cómo lo regula la legislación del Régimen local vigente:

- Por cuanto al Gobierno, están definidos perfectamente sus órganos y concretados en:

- 1) Ayuntamiento o Diputación en Pleno.
- 2) Comisión Municipal Permanente o Comisión de Gobierno.
- 3) Alcalde o presidente de la Diputación,

y aunque no se define de forma explícita el concepto de Gobierno local, sí que se establecen sus objetivos, fines y competencias.

- Por cuanto a la Administración, la Ley de Bases 41/1975, de 19 de noviembre, y su articulación en este campo mediante el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, ha definido el concepto, regulado sus órganos y asignados sus fines y competencias de forma precisa. Fue novedad la definición antedicha en los siguientes términos:

«La función pública, a la que corresponde la actividad relacionada con la gestión administrativa, económica y de servicios y la ejecución de las decisiones corporativas en general...» (base 40).

y precisó sus órganos en un doble orden:

a) Para los servicios generales, a los puestos de trabajo servidos por los funcionarios de Cuerpos Nacionales (secretario, interventor y depositario).

b) Para los servicios especializados, en determinadas Corporaciones y cuando la complejidad de los mismos lo aconsejen, se nombrarán directores de servicios.

- Por último establecía la coordinación entre Gobierno y Administración, asignando al alcalde o presidente — órganos de gobierno — la función de jefatura superior y dirección de la Administración (base quinta), además de regular la presencia conjunta de órganos de gobierno y Administración en sesiones de Pleno y Permanente y de Comisiones informativas (base sexta).

Pero, ¿qué ha ocurrido para que un esquema tan bien estructurado no haya funcionado y que, por el contrario, se haya deteriorado, de

hecho, esa necesaria separación e interdependencia entre las funciones y órganos de gobierno y Administración? También, esquemáticamente, queremos dar algunas respuestas, sin tratar de agotarlas:

1.<sup>a</sup> La transformación de la estructura de los Municipios es una causa básica que obliga a no poder seguir viviendo con unas Corporaciones locales pensadas para unas circunstancias radicalmente alteradas. Y son signos más significativos de esta transformación:

a) La aparición de las grandes concentraciones urbanas, con la pérdida paralela de la población rural, debido al desarrollo industrial, que ha provocado nuevos asentamientos de la población.

b) La progresiva exigencia ciudadana de prestaciones de servicios cada vez de mayor extensión y calidad que ha convertido a las Corporaciones locales en verdaderas empresas de gestión de servicios.

c) La complejidad técnica para la prestación de estos servicios, que exige mayores y más profundos conocimientos específicos para acometer la problemática peculiar de cada prestación.

d) La complejidad normativa y la interpenetración de los poderes públicos, que obliga a estar en permanente atención al *Boletín Oficial del Estado* y a coordinar — si esto es posible — la acción con las demás Instituciones que concurren en el Municipio, a veces de forma indiferenciada y confusamente, para atender iguales necesidades, dejando otras en un auténtico vacío de competencias.

2.<sup>a</sup> Las transformaciones políticas que han afectado al gobierno local es otra causa básica de esta situación de crisis. Son notas más significativas:

a) La Constitución de 1978, con su magnífica acentuación de la autonomía local y los cambios políticos sustanciales son notas trascendentes, que no exigen más explicación.

b) Los nuevos integrantes de los órganos de gobierno — políticos — comenzaron su andadura con recelos y desconfianzas frente a los órganos de administración — profesionales —. El principio de la confianza en el órgano, que excepcionalmente puede estar servido por persona no plenamente capaz, se trastocó en que, salvo que esta persona demostrara su aptitud y actitud, se desconfiaba en el órgano administrativo correspondiente.

c) La legislación se cuestionaba en todo momento. Era utilizada o rechazada según conviniera, y no siempre bajo premisas de objetividad.

A los órganos administrativos obligaba y cualquier manifestación los hacía situar como externos a la Corporación.

d) Los titulares de los órganos de administración en muchos casos no se han adaptado a la dinámica de las nuevas técnicas a aplicar, por lo que los órganos de gobierno pretendían suplirlas por sus propios miembros o personas ajenas a la organización administrativa.

e) Aplicación inadecuada de la figura de los directores de servicios. Estos se concibieron, en un esquema coherente, para los servicios especializados. No se habían probado — quizá por falta de tiempo — y se han querido utilizar para otros cometidos y con una amplitud que ha llevado y llevará a rozamientos cuyas consecuencias serán un freno frente al mayor dinamismo de la Administración, que es el signo a exigir.

f) Reacción contra un posible exceso de tecnocracia — entendida como exceso de poder de los integrantes de los órganos de administración — que puede desembocar en una funcionarización de los integrantes de los órganos de gobierno.

3.<sup>a</sup> Y, en resumen, una falta de comunicación institucionalizada para poner de manifiesto estas circunstancias de crisis e intentar resolverlas; porque es un lujo que no se pueden permitir las Corporaciones locales en un momento de enderezar su autonomía y de adquirir un volumen de prestación de servicios progresivamente creciente.

#### 4.3 *Perspectivas de solución*

¿Se vislumbra la solución de esta crisis de identificación e interrelación entre los órganos de gobierno y de administración en las Corporaciones locales? La respuesta nos tendrá que venir dada por la Ley de Régimen Local.

A estas alturas, y por lo que conocemos del borrador del anteproyecto de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, esta solución no se vislumbra, al tiempo que se desmonta el esquema que, fundamentalmente para los órganos de administración, se había montado por la Ley de Bases de 1975 y su articulación parcial hoy vigente.

Y esto sí nos parece muy grave porque podría ser bueno o no ese esquema montado — que, como hemos referido, no había dado tiempo a experimentar correctamente, al menos en los servicios especializados —, pero no sustituirlo por otro esquema es siempre una mala solución. Y es aún peor cuando el desarrollo de esta Ley de Bases va

a ser realizado por el amplio número de Entidades autonómicas que, o seguirán sin dar respuesta o la darán de formas muy diversas, con lo que la falta de unicidad puede conducir a un grave problema. Problema que no va a evitar del todo ni siquiera la previsible legislación estatal en virtud del artículo 149.1.18.<sup>a</sup>, de la Constitución, pues mal puede desarrollar un esquema si no existe en la Ley de Bases.

Es evidente que la ocasión es única — la vigencia de una Ley de Régimen Local siempre es dilatada — y la necesidad es grande cuando se está necesitado de una gran reforma de la Administración, y desde luego de la local, que, además, camina a un progresivo incremento en su peso específico dentro de la Administración pública en general. Y aquí surgen de forma inmediata las siguientes preguntas:

- ¿Se es consciente de que no hay otra ocasión que ésta para plantear un esquema coherente de organización de la parcela de administración que dé respuesta a la problemática de reforma administrativa de hoy, y de la problemática de un futuro inmediato en la que va a tener vigencia esta Ley de Régimen Local?
- ¿No se considera que sería muy difícil que en el desarrollo del artículo 149.1.18.<sup>a</sup>, de nuestra Constitución se pueda acometer el tema de plantear este esquema de organización de la Administración, ya que tal desarrollo ha de concentrarse a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios...?

Con toda honestidad hacemos este juicio duro, por ello consideramos también que no sería correcto no plantear o proponer una solución como respuesta. Estaríamos ante una crítica negativa siempre despreciable y, como éste no es nuestro deseo, propondremos una solución en el apartado siguiente. En principio, el iniciar este trabajo es ya dar respuesta positiva de colaboración para superar esta situación; el acertar en la propuesta es el propósito de todo él. Quizá ahora se entienda mejor el porqué de la elección del texto del Rey Sabio con que hemos querido presidir este trabajo.

#### 4.4 *Propuesta y principios de solución*

Llegado a este punto se plantea una doble alternativa:

a) Presentar una propuesta detallada del esquema de organización administrativa, o de la Administración, para el sector público de

Corporaciones locales, con su redacción a nivel de borrador de unas posibles bases.

b) Proponer unos principios de solución al objeto de ser discutidos en las Jornadas de Estudio y, según sean las conclusiones, acometer después la redacción de ese posible borrador de bases.

Somos conscientes de la gran diferencia de estas alternativas. Elegir la segunda, sin embargo, consideramos que puede conllevar las dos en el tiempo, al par que permitirá ahondar en los principios y enriquecerlos con las diversas aportaciones, no encorsetándose en la redacción concreta de unas bases, que sería el trabajo posterior.

Tomada esta decisión veamos de exponer algunos de los principios de solución y su metodología para una reforma administrativa y, concretamente, de la local.

El análisis de nuestro texto constitucional, una vez más, nos va a concretar qué tipo de administración hemos querido dar los españoles:

«Art. 103. 1. La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

La meta diáfana y sería pretencioso cualquier aclaración. Pero, ¿cómo llegar a ella? ¿Qué metodología conviene seguir?

El camino metodológico lo podemos deducir de las fases clásicas de estos supuestos:

a) Descripción analítica de los antecedentes históricos y factores que lo condicionaban.

b) Análisis comparado de otras experiencias, tanto exteriores como interiores, y sus resultados.

c) Descripción de las medidas que parecen más aconsejables para el momento histórico presente y de inmediato futuro.

Los apartados anteriores de este trabajo nos contestan a grandes rasgos las dos primeras fases. La tercera, también a muy grandes rasgos, pretendemos apuntarla:

1.<sup>a</sup> La primera medida –siguiendo a Martín Retortillo– es hacer hincapié en la necesidad de una voluntad política para afrontar la transformación de la Administración. El empeño para que asuma la

apuesta de su racionalización de su eficacia hay que plantearlo como auténtica tarea nacional.

2.<sup>a</sup> Otra acción será la de asumir la problemática y su resolución desde la propia Administración. Si no se logra implicar e ilusionar a todos los partícipes en el proceso de su transformación, difícilmente se conseguirá. Podría crearse una superestructura organizativa; pero ésta casi seguro que quedaría aislada e inoperante.

3.<sup>a</sup> Medida importante será también, según Martín Retortillo, la necesidad incuestionable de una claridad de ideas de adónde se quiere llegar, con perseverancia en la acción y con voluntad de llevarla a cabo, para formular y asumir, de inmediato, un conjunto de medidas.

4.<sup>a</sup> También siguiendo a Martín Retortillo diríamos que habrá que tomar conciencia de que el tema hay que afrontarlo mediante una serie de aproximaciones sucesivas, y, desde ellas, establecer su tratamiento y propiciar después una serie de transformaciones. La problemática es muy amplia y requerirá un esfuerzo ininterrumpido y permanente durante largo tiempo, si quiere llevarse a cabo de verdad y con ánimo de honestidad.

5.<sup>a</sup> Concretándonos al sector de la Administración local y teniendo en cuenta la situación de proyecto por cuanto a la Ley de Bases del Régimen Local, medida inmediata sería el poder introducir en su texto lo necesario para dar respuesta, al menos, a los siguientes extremos:

a) La definición de las parcelas de gobierno y administración en desarrollo del texto constitucional.

b) Establecer unos esquemas de organización, teniendo en cuenta la diversidad de Corporaciones locales, al objeto de conseguir una homogeneidad en el desarrollo que llevará a cabo posteriormente el Estado y las distintas Comunidades Autónomas.

c) Concretar unos órganos de administración –al igual que se hace con los órganos de gobierno– con encomienda de todas y cada una de las funciones a desempeñar en el campo administrativo, teniendo en cuenta su necesidad de adaptarse a los órdenes territorial y corporativo, dada la diversidad en la dimensión de Corporaciones.

d) Determinar e institucionalizar la coordinación de las funciones de administración y las de los órganos de gobierno y de administración, bajo la presidencia corporativa.

e) Regular las especialidades de la función pública local, que no pudiera recoger la Ley de Reforma de la Función Pública.



6.<sup>a</sup> Importancia especial tiene la definición de la parcela de la Administración. En este sentido, además de destacarlo, nos interesa hacer algunas acotaciones a su sentido:

- Tradicionalmente se ha identificado, en muchas ocasiones, Administración con Función Pública. Es verdad que a los integrantes de ésta les corresponde desarrollar las funciones de administración; pero eso no permite identificar términos absolutamente, aunque sí en gran porcentaje. Nosotros entendemos que para una equiparación hay que considerar otros factores. Esquemáticamente diremos:

Administración = Función pública + organización + responsabilidad de ejecución

Quizá los términos son suficientemente significativos y nos liberan de su justificación. No obstante, queremos hacer hincapié en resaltar lo que entendemos por estos términos:

a) La función pública ha de entender sustancialmente de la regulación de los derechos, deberes, acceso, promoción, separación, etcétera, del colectivo que la integra.

b) La organización permite determinar un esquema u otro de estructura, que puede ser distinta con una misma función pública; luego es elemento sustancial y determinable por sí.

c) Esta función pública, con un esquema concreto de organización, puede concebirse para simple ejecución de lo ordenado —por los órganos de gobierno— o incorporar el concepto de responsabilidades de las funciones de ejecución encomendadas, concepto este último de gran trascendencia. En palabras de J. M. Pfiffner y F. P. Sherwood, «la responsabilidad de la ejecución entraña algo más superior que la ejecución misma».

- Pues bien, bajo tales premisas es como entendemos ha de definirse esta parcela de Administración.

Es claro que una vez enriquecidos los criterios antecedentes con las aportaciones de los partícipes en las Jornadas de Estudio, se habrá de acometer la primera alternativa planteada. Esta sería la de plantear una propuesta detallada del esquema de organización administrativa o de la administración para el sector público de Corporaciones locales, con su

redacción a nivel de borrador de unas posibles bases, que dieran respuesta a la problemática presente y de inmediato futuro.

En este sentido, dada la importancia del tema de la reforma administrativa y la oportunidad casi única de acometer la del sector local, se sugiere desde estas líneas al Instituto de Estudios de Administración Local la convocatoria de unas sesiones monográficas sobre este tema de la «reforma administrativa en el régimen local» antes de acometer la redacción del borrador de bases antes referido.

Hemos analizado la necesidad de la reforma administrativa considerando los puntos de vista doctrinal, de antecedentes históricos, del derecho comparado y de la situación presente. Plantear la solución es lo obligado de todo trabajo que quiera ser constructivo. Conseguir que, además, la solución fuera acertada en gran medida es el propósito del firmante.