

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO VII

MAYO - JUNIO 1948

NUM. 39

## El trípode municipal

La actual legislación municipalista de España tiene, al lado de grandes aciertos, capaces de impulsar la vida de las poblaciones si quienes la dirigen tienen decisión e inteligencia, errores de concepto que la realidad va destacando de día en día.

Uno de ellos es la uniformidad que ha querido dar a la organización técnica y administrativa, que hace que los procedimientos y movilidad interior sean los mismos para un pequeño Municipio que para el de una población media de hasta 50.000 almas, o que para una gran ciudad como Madrid, Barcelona, Bilbao, Sevilla, Valencia, etc.

No ha tenido en cuenta que, en los primeros, los Servicios urbanos son una entelequia y no plantean problemas técnicos apremiantes; y mientras en las poblaciones medias la importancia actual de dichos Servicios aguanta la marcha lenta de la tramitación administrativa y financiera impuesta por la Ley municipal y sus Reglamentos aún no completos, en las grandes ciudades su vitalidad (y las exigencias que afortunadamente va teniendo el vecindario) requieren dar un paso más hacia la organización elástica y eficaz que permita resolver sobre la marcha las dificultades técnicas que la conservación y explotación de tales Servicios urbanos plantea.

Es explicable que ante la necesidad acuciante de poner en orden, primero, la organización interno-administrativa y económica (sin la cual poco de provecho podría hacerse), el Estado se haya preocupado de definir y reglamentar cuanto hace refe-

rencia a quienes tienen que orientar la función legal administrativa: los Secretarios; y a los que tienen la responsabilidad de las Haciendas locales, sin sanear y dotar las cuales tampoco puede hacerse nada: los Interventores.

Por otro lado, el empuje, la competencia y la organización profesional de los miembros de ambas colectividades han sido factores decisivos en la consecución de tal reglamentación de funciones que les dota de una autoridad y una eficacia a prueba de veleidades corporativas, indecisiones o extravíos de poder de Alcaldes o Delegados de Servicios, y les acoraza y protege adecuadamente contra intentos de presiones morales que, por desgracia, tanto han abundado siempre y que es utópico pensar desaparezcan.

El Secretario, en el orden administrativo, y el Interventor, en el económico, son los jefes indiscutibles de los respectivos funcionarios y quienes marcan las orientaciones de sus Servicios, con plena autoridad sobre los jefes de Sección y Negociado en que aquéllos estén divididos.

Desde que nacen a la vida municipal (momento de su nombramiento) lo hacen con tal independencia que no pueden considerarse obligados más que al cumplimiento de su deber y al respeto a la lealtad debida a la Corporación a que van a servir.

Pues bien, dada la complejidad cada día creciente de los Servicios técnicos municipales y la interdependencia de unos y otros problemas técnicos: Trazados y obras de urbanización, Vialidad, Saneamiento (en su triple aspecto de Abastecimiento y Distribución de Aguas, Alcantarillado y Limpieza pública), Parques y Jardines, Alumbrado, Edificaciones públicas y privadas, Tráfico y Transportes urbanos e Incendios, no basta con que las grandes poblaciones organicen todos y cada uno de estos Servicios en régimen adecuado (no el usual hasta ahora) y pongan al frente a técnicos competentes y capacitados: ello equivale a tanto como tener una orquesta integrada por ases de los distintos instrumentos, pero sin la batuta directora que coordine, estimule, corrija y armonice.

Es indispensable que al frente de todos los Servicios técnicos exista un Director general que sea el «tercer pie del trí-

pode municipal» que dé al conjunto de la organización interna esa estabilidad absoluta que sólo se consigue con tres puntos de apoyo, a despecho de irregularidades del asiento o de modificaciones de la superficie sustentadora.

Ahora bien, aunque siempre he sustentado en casi todas las cuestiones de la vida, que más interesante que las teorías y más aún que la organización, resultan siempre las personas encargadas de desarrollar aquellas teorías y cumplir las normas de estas organizaciones, no por eso dejo de reconocer que no basta que las Corporaciones de las grandes urbes acierten con las personas para tan difícil puesto. Es preciso dotarlas de medios morales y materiales a tono con la labor que de ellas se exige.

Lo primero, pues, que necesitan es ocupar el cargo con aquella dignidad, autoridad e independencia que tienen sus otros dos colegas del «trípode»: Secretario e Interventor.

Si no se les confiere ese carácter de inamovilidad (siempre sujeta a las resultas de un expediente que no la convierta en impunidad vitalicia), peculiar de los dos directores de la Administración y Economía municipales, no podrá, en buena lógica, esperarse de un Director general de Servicios técnicos que sirva al interés general de la ciudad exclusivamente, en todos los casos; incluso en aquellos en que las pasiones o miserias humanas (que nunca se desterrarán de ninguna política y existirán siempre, por tanto, en la municipalista), se presentan. Se puede pedir a las personas y a los profesionales actos de heroísmo en momentos cruciales, pero nunca hacer de este heroísmo un ejercicio casi cotidiano. Esto está muy bien para hacer frases, pero humanamente no hay quien lo exija.

Y si el Director general de los Servicios técnicos de una gran ciudad es nombrado, sin concurso de méritos profesionales, por el libre arbitrio de una Corporación municipal y con el carácter de amovible, a simple propuesta de la misma o de la Alcaldía-Presidencia, no creo que nadie se extrañe de que afirmemos que su labor, por decidido que sea y por grandes que sean sus deseos de no inspirarse más que en criterios técnicos (coincidan o no con las aspiraciones de la Corporación o de su presidente), ha de verse constantemente mediatizada mo-

ralmente por el temor de incurrir en enojos peligrosos para su propia supervivencia en el cargo.

Sé que esta afirmación suele ser refutada por los elementos políticos de todos los regímenes, asegurando que es injustificadamente recelosa, porque las Corporaciones y las Alcaldías se inspiran siempre en sus actos en el bien común y en el respeto a la técnica en lo que les es privativo.

Pero esto tampoco deja de ser una «frase hecha» en muchos casos, aunque así ocurra (afortunadamente para el país) en otros.

La autoridad ha de dársele una reglamentación interna de los Servicios técnicos, análoga a las de Secretaría e Intervención.

Es decir, ha de reconocérsele un derecho de disposición reglamentada del personal técnico, auxiliar y administrativo afecto a los Servicios técnicos que le permita utilizar al máximo las capacidades y premiar o sancionar los trabajos que se pidan al personal.

Esta autoridad para con el personal ha de tener su complemento en la autoridad ante la Corporación, traducida en una asistencia a las sesiones de Comisiones, Permanente y Pleno, con las mismas facultades (para el aspecto técnico de los asuntos que se discutan), que las del Secretario en el aspecto legal y las del Interventor en el financiero-económico.

Se da el caso curioso que esta norma de asistencia obligada a las Comisiones (no a la Permanente ni al Pleno) se viene practicando en casi todos los Municipios de poblaciones medias que disponen de ingeniero o arquitecto; y seguramente, por su lógica integral, se ha reconocido en casi todos los Reglamentos de Servicios técnicos de las grandes ciudades. Sin embargo, creemos que es fundamental para la buena marcha de dichos Servicios, que quede incorporada con carácter obligatorio a la legislación municipalista para que su cumplimiento no quede al arbitrio de una Corporación.

Los modernos Servicios técnicos de las grandes urbes son de una dificultad y complejidad que los asemejan a una gran empresa dedicada a varias actividades industriales o mercanti-

les. Nadie duda hoy de la necesidad de que, al lado de un Consejo de Administración, autoridad máxima deliberante, con su presidente, autoridad máxima representativa y ejecutiva de los acuerdos, exista un director gerente que debe ser la autoridad máxima informante y realizadora. Y a nadie se le ocurriría proponer que las sesiones del Consejo se celebren sin dicho director, que es el único que puede informar con completo conocimiento de causa los asuntos y resolver las dudas que al Consejo puedan sugerirle con completo dominio de la realidad técnica.

La ausencia de las Comisiones del Director general de Servicios técnicos, o Director de Servicios caracterizado que le represente en casos especiales, es restar elementos de juicio a la Corporación para que ésta adopte con acierto pleno sus acuerdos; pues no son muchos los Concejales que estudian detenidamente todos los expedientes, y la información *técnica* que en el momento de la Comisión pueden facilitarles los jefes de Sección o Negociado administrativos no puede ser muy grande, pese a las excelentes condiciones y grandes deseos de acierto de que están dotados.

Al Director general de Servicios, con la inestimable colaboración de los directores de Agrupaciones y jefes de las distintas Secciones en que los Servicios deban estar divididos, debe estar confiada no sólo la preparación de los presupuestos anuales de los Servicios técnicos y su defensa ante la Corporación cuando hayan de ser aprobados en cada final de ejercicio, sino la facultad de ordenar la adquisición de elementos de trabajo, materiales y medios auxiliares que requiera la ejecución de las obras de conservación y de la explotación a realizar con el personal municipal en régimen de administración directa.

Cada jefe de Servicio, bajo la dirección y fiscalización de los directores de Agrupación y de la Dirección general debe tener una libertad de acción, dentro de sus topos presupuestarios, análoga a la que tiene un gerente de empresa que ha de responder del mantenimiento, en perfectas condiciones de la misma. Si en lugar de esta organización lógica, se obliga a los Servicios a depender de autorizaciones de Comisiones, inter-

venciones de distintos Negociados, acuerdos de organismos internos municipales (que en el mejor de los casos, lo menos que puede ocurrir es que den lugar a lentitudes incompatibles con la urgencia de resoluciones técnicas), se corre el grave peligro de que la técnica municipal se vea forzada a perder ese sentido de responsabilidad directa que es el mejor motor de un profesional.

Y al comprobar que sus esfuerzos por el mantenimiento al día del Servicio que le está confiado, se estrellan contra la dificultad de una tramitación administrativa (forzosamente lenta), por mucho que sea el celo de los funcionarios y ediles, el espíritu del técnico es campo abonado para la desilusión y el desaliento, sobre todo al ver que ya existen causas ajenas en las que descargar una gran parte de responsabilidad en caso de fracaso.

No queremos con esto señalar que la realización de planes, proyectos y obras de carácter urbano hayan de sustraerse totalmente a las deliberaciones y resoluciones de las Comisiones y Plenos, pues siempre hemos reconocido al elemento político de las Corporaciones el derecho a marcar orientaciones municipalistas y urbanas, que son las que se traducen en proyectos y obras. Lo contrario sería entregar a una ciudad en manos de criterios exclusivamente técnicos que por bien intencionados que estén, por competentes que sean quienes los apliquen, por acertados que resulten desde el punto de vista exclusivamente técnico, hay que reconocer que, como toda visión unilateral de los problemas, corre el riesgo, casi seguro, de ser parcial, deformado por el tecnicismo, desconocedor de las realidades políticas, económicas, jurídicas, sociales y sentimentales. Que todas influyen en los problemas urbanos.

Pero las Comisiones municipales y los Negociados de la Administración y Economía locales tienen sus momentos de intervención, y por cierto decisiva.

Son aquellos en que los planes de obras nuevas son estructurados y propuestos. Entonces es cuando la Comisión Permanente tiene que requerir informes de los Negociados administrativos sobre repercusiones administrativas, tramitación nece-

saría, previsiones legislativas municipales que puedan hacer aconsejables los planes o determinados aspectos de las obras que se proponen.

Y es entonces cuando los Negociados de Intervención han de informar sobre las repercusiones económicas, conceptos presupuestarios afectados, medidas internas de habilitaciones, transferencias de crédito, posibilidades presupuestarias, etc.

Y es entonces cuando principalmente el «trípode municipal» debe mostrar la eficacia de su funcionamiento, el acuerdo de la actuación de sus Negociados respectivos, la compenetración de las tres ramas de la Administración local: Secretaría, Intervención y Técnica, para seguir las orientaciones de los elementos políticos rectores y servir a la ciudad, bajo la guía de sus representantes calificados.

Pero una vez que estos planes de obras han sido materializados en cifras en los presupuestos ordinarios o extraordinarios y han quedado plasmados en proyectos o anteproyectos con cualidades suficientes para definir obras, estimo que la Comisión Permanente debe dar el máximo de autonomía a una Dirección general de Servicios técnicos, para que, con arreglo a la legislación municipal, apruebe sus proyectos de construcción, celebre las subastas o concursos reglamentarios, a través de la Sección correspondiente, pero en íntima relación directa con ella. Y no a través, de nuevo, de otras dependencias y con pases reiterados por Comisiones en los que se pierde un tiempo precioso (ya que todos sabemos que las comunicaciones o *transportes interiores*, en nuestros Municipios suelen sufrir grandes trastornos circulatorios). Resuelva sobre incidencias de obras o reforma de proyectos con el tope del 20 por 100 que señala la Ley de Obras públicas. Adquiera elementos para las mismas, las liquide y reciba siempre que el pliego de condiciones se haya cumplido, si bien exigiendo que se rinda cuenta final de cada obra con las justificaciones de incidencias habidas o modificaciones introducidas.

Esto en cuanto se refiere a obras nuevas y planes extraordinarios. En cuanto a las obras y gastos de conservación, hay que ir francamente a una modernización del funcionamiento de

los Servicios técnicos y por tanto a una concepción más amplia de las funciones de la Dirección general de los mismos.

En cierta ocasión oí de labios del ilustre y prestigioso municipalista el profesor don José Gascón y Marín (al que puede considerarse como padre de la legislación urbanista española) un comentario a este respecto que, por la autoridad indiscutible de quien lo emitió, por la práctica tan continuada de sus actuaciones municipalistas, por su constante contacto, a través de Congresos internacionales y Conferencias científicas, con las autoridades administrativas locales mundiales, y sobre todo, por no ser técnico (es decir, ingeniero o arquitecto) y no poder, por tanto, ser tildado de parte interesada, fué para mí una llamarada de luz en estas semioscuridades en que aún se debate la técnica municipal en España, que tanto me ha preocupado en mis veinte años de actuación municipal y a las que han sido dedicadas tantas de mis meditaciones profesionales.

Decía (yo así lo interpreté al menos), que los momentos de actuar intensamente las Comisiones, e incluso la Permanente y el Pleno, era el de la aprobación de presupuestos y redacción de planes urbanos. Y que fuera de esos momentos su labor debía ser casi exclusivamente fiscalizadora y no directora ni tramitadora de asuntos en relación directa con las obras y conceptos aprobados.

Es decir, que si un jefe de Servicios tiene aprobados unos conceptos presupuestarios con la necesaria claridad de su destino debe tener libertad suficiente para, dentro de esas cifras y sin salirse de esos conceptos, adquirir o contratar con arreglo a reglamentos previamente aprobados, cuanto precise para asegurar la marcha normal y eficaz del Servicio que tiene encomendado.

Como el mejor medio de no divagar es acudir a ejemplos, vamos a citar tres de distinto tipo de Servicios.

Si un jefe de Vías públicas tiene aprobado un crédito para conservación de pavimentos o para señalización de tráfico, etcétera, ¿no será más eficaz que se le dote de la facultad de adquirir cemento, adoquines, chapas, o clavos de señales y realizar (sin tener que esperar autorizaciones nuevas) con su personal



tales obras, o destajar o contratar con empresas dentro de los precios que tengan aprobados o haga aprobar al principio del ejercicio económico, que tener que solicitar dichos materiales a través de otro organismo municipal (llámese como se llame), el cual haya de someterlo a la aprobación de otra u otras Comisiones, invirtiendo en ello varios meses, y sin que ello aumente las garantías de acierto?

Si quien está al frente de Servicios de Saneamiento tiene aprobadas cantidades y conceptos de conservación, ¿no actuará mucho más rápida y eficazmente, si cuando tenga que hacer frente a obras de reparación, consolidación o reforma de sus redes de agua y de saneamiento (en las que muchas de las necesidades se presentan con carácter perentorio en grado sumo) tiene facultad para adquirir y acopiar sus tuberías, su plomo, sus materiales cerámicos, cementos y medios auxiliares; o destajar o contratar la ejecución de esas obras, en muchas de las cuales incluso resulta casi imposible hacer proyectos serios y presupuestos de garantía, con las mismas salvedades que anteriormente hemos dicho en cuanto a garantías administrativo-económicas, que si ha de esperar a que se redacten proyectitos un mucho inseguros, se tramiten por Comisiones en las que él no tiene intervención alguna, se soliciten informes de varios Negociados, y cuando llega la aprobación y adjudicación, los destrozos, perjuicios y molestias son mucho mayores? ¿Podrá responder mejor de su actuación si tiene que esperar que le suministren unos materiales sin los cuales nada puede realizar?

Si al director o jefe de Servicios de Arquitectura que tiene aprobados en presupuesto una serie de partidas para conservación de edificios municipales: mercados, mataderos, grupos escolares, cementerios, edificios de uso público, se le otorgan facultades para atender inmediatamente a los deterioros y obras de conservación, bien con personal municipal y adquiriendo directamente los materiales, bien mediante adjudicaciones rápidas, destajos, etc., es indudable que podrá pedirle cuentas del buen estado de dichos edificios dentro de la amplitud de los créditos que se le aprueben en los presupuestos. Pero si en su lugar ha de iniciar un nuevo y complicado expediente ad-

ministrativo, con su llamado proyecto (por pequeña que sea la cuantía), su trámite por Comisiones, Negociados y Alcaldía, su celebración de subasta reglamentaria sujeta a plazos inexcusables, etc., es lo más probable que no pueda responder debidamente del buen estado de los edificios a su cargo y será difícil que pueda imputársele la responsabilidad de tal situación, que quedará diluída entre los Negociados y Comisiones que en el asunto intervengan.

Desde luego, el procedimiento actual no es el más eficaz, y el resultado suele ser que o los Servicios no marchan como la ciudad y las Corporaciones exigen, recayendo las censuras (no por injustificadas menos desmoralizadoras) sobre los rectores técnicos, o se recurre a soluciones que no pueden seguirse administrativamente y que colocan a quien tiene que arrostrar esa responsabilidad en una situación muy peligrosa y nada estimulante de su tranquilidad moral, tan necesaria en toda actuación de la vida.

Si quien tiene a su cargo la conservación de edificios municipales no tiene esas facultades resolutivas de adquisición de materiales, contratación de personal eventual en casos urgentes, o de pequeñas obras concretas, y ha de esperar a que unos u otros le sean autorizados varios meses después de propuestos con su proyectito correspondiente, es lógico que no puede responder de la rapidez y eficacia que, seguramente, le son exigidas.

Y conste que estas afirmaciones son válidas en todo tiempo, pero mucho más en momentos como los presentes (que desgraciadamente durarán aún muchos años no sólo en nuestra patria, sino en el mundo entero), en que la inestabilidad de precios inutiliza todas las previsiones y en que el cumplimiento de normas administrativas, rígidas y dilatorias, determina constantes retrasos, reflejados en encarecimientos, anulación de labor y desorganización constantes.

Es, pues, necesario dotar a la Dirección general de los Servicios técnicos de las grandes poblaciones de una serie de atribuciones, siempre supeditadas, eso sí, a la fiscalización de las Delegaciones, de la Alcaldía; a la superior y constante de ésta,

y a la censura de las Comisiones, que le permitan una elasticidad de movimientos, y, sobre todo, una rapidez de decisión a tono con la celeridad de la vida moderna que parece estar presidida por el signo de la prisa.

No quiero alargar más este artículo, que al aparecer en la prestigiosa REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL sé que ha de servir de aldabonazo en las mentes y conciencias de las jerarquías municipalistas y gubernativas de la Administración local, y en los compañeros, no técnicos, de trabajos municipales.

De lo contrario, repetiría los conceptos que expuse el pasado mes de mayo en una conferencia que sobre «Explotación de Servicios Urbanos» tuve el honor de explayar en el Instituto Superior Técnico de Lisboa, analizando las diferentes facetas de todo orden que dichos Servicios urbanos presentan.

Y, por último, voy a tocar un punto, un tanto vidrioso, pero que no por silenciarlo puede eludirse.

El Director general de Servicios técnicos de una gran ciudad, ¿ha de ser ingeniero o arquitecto?

El punto de vista profesional de los arquitectos es que quien ha de dirigir la formación, evolución y desarrollo de una ciudad ha de reunir la concepción urbanista, estética y artística, sin la cual no cabe ser un buen rector de la vida urbana.

Y como esas cualidades, afirman, que están íntimamente y exclusivamente ligadas a la formación arquitectónica, llegan a la conclusión de que solamente un arquitecto puede ser quien dirija los Servicios técnicos.

El punto de vista profesional de los ingenieros es que constituyendo los Servicios técnicos urbanos en su explotación un verdadero conjunto de empresas en que los problemas de orden técnico y dificultades de funcionamiento no tienen ninguna relación con el arte (salvo los de trazado urbano y edificaciones públicas y privadas), requiérese para regirlos una serie de cualidades organizadoras, prácticas y resolutivas más en armonía con la formación ingenieril.

Y ya ahí, llegan a la conclusión de que deben ser ingenieros quienes ocupen ese alto puesto rector de los Servicios técnicos.

Y el punto de vista práctico y lógico, el que está desprovisto de toda parcialidad profesional, el que, yo al menos, he sustentado siempre (y cada día la realidad me confirma más) es el siguiente:

El Director general de los Servicios técnicos de una gran ciudad habrá de ser indistintamente ingeniero o arquitecto en cuanto a formación técnica. Pero sea uno u otro, ha de agregar a su título una serie de condiciones que solamente la experiencia de una vida dilatada al servicio de la ciudad y el resultado tangible de su gestión en otros cargos municipales, puede conferir.

Hay una ciencia especial, municipalista, hija directa de vivir la realidad durante muchos años, y mejor aún si se han desempeñado varios Servicios, que se adquiere con la práctica y la lucha cotidiana con los problemas urbanos.

Y si en todas las especialidades se exige el contraste de una evidente categoría que dan los años (no solos, sino combinados con el trabajo asiduo y con la actividad creadora), para ocupar puestos rectores, mucho más cabe exigir en los Servicios municipales donde las fantasías técnicas y artísticas chocan con la realidad de las necesidades urbanas, de los medios económicos de que se dispone y de las disposiciones legales, jurídicas, administrativas y financieras que rigen las Corporaciones locales.

Hacer ensayos técnicos y «patinar» a costa de las Corporaciones, no es muy aconsejable para éstas ni para los intereses urbanos que les están confiados.

En resumen, pues, hay que llevar a la legislación municipalista los conceptos especiales para las grandes aglomeraciones urbanas que permitan confiar la gestión técnica de los Servicios urbanos al ingeniero o arquitecto que haya demostrado su capacidad. Y convertir a dicho técnico en el tercer pie del «trípode municipal», que con el Secretario y el Interventor, y con facultades similares a ellos, sea la base de sustentación de una buena marcha de los cada día más complejos problemas urbanos.

JOSÉ PAZ MAROTO