

# Control de la Administración local inglesa

Es realmente interesante la efectividad con que se ejerce el control sobre los entes locales ingleses, velando por la observancia estricta de sus facultades ejecutivas, de modo que no puedan rebasar en un ápice la esfera de su competencia ; interés que radica en el mismo cuerpo de ciudadanos, por un lado, y en la función asesora y vigilante del Estado, por otro. Es decir, que ese celo, esa preocupación por la marcha correcta de la Administración, es una virtud que pudiéramos llamar fraternal—de solidaridad social—, mérito de acción ciudadana—vigilante y colaboradora—; y paterna o tutelar, del Superior ; pero tanto más interesante por cuanto, en un caso como en otro, supone una acción constante, fundada y objetiva, que tiene su amparo y garantía de efectividad en los propios Tribunales, y éste es también factor importante que previene contra un uso injustificado o pasional de tan admirables instituciones.

Vamos a exponer, inspirados en las amenas y enjundiosas conferencias del profesor Jordana, en el Curso de Diplomados, las sugerencias que nos brindan esas modalidades del régimen local inglés, con examen de las figuras parecidas que hallamos en el español.

## I.—CONTROL POR LOS CIUDADANOS

### A) *En oposición.*

Una característica diferencial —y tal vez temperamental— muy interesante entre el régimen local inglés y el español es el opues-

to signo del interés y de la influencia ciudadana en la pureza de su régimen y en el funcionamiento del mismo.

Salvo en el Concejo abierto (establecido por el Estatuto Municipal que la nueva Ley respeta—artículos 72, 301 y 306 de la Ley de 16 de diciembre de 1950—con lamentable error a nuestro modesto juicio, pues los inconvenientes del parlamentarismo son más graves allí donde las pasiones personales chocan más próximas), en el régimen tradicional español sólo se vivió intensamente—y ahora relativamente—un momento de interés y acaloramiento por la cosa local circunscrito al acto de elegir el pueblo sus representantes directos en la Corporación—Cabezas de Familia, hoy—; pero después sólo hay una entrega a la crítica negativa, sin trascendencia ni fundamento de peso, casi siempre hija de la ignorancia y de la envidia, más que de una consciencia y objetividad en el enjuiciamiento de la tarea municipal. Realmente el pueblo no vibra en la cosa municipal pura: si influencia sobre el Alcalde o los Concejales, es para intentar forzar la solución favorable al asunto privado o para encender los ánimos con cuestiones personales; y da pena ver cómo en los más de los casos se pierde el tiempo en apagar incendios en la broza, mientras el cuerpo social no arde en preocupaciones trascendentales para la vida y el porvenir de la localidad. En resumen: se vive una pasión política personalista y no una preocupación administrativa constante, consciente y objetiva.

He aquí por qué fija con gran interés nuestra atención esa conquista del «Common law» inglés, la doctrina de «ultra vires», fruto de una consciencia ciudadana ejemplar; haciéndonos meditar sobre la posibilidad de ensayar la aplicación en nuestro régimen de tan eficaz institución inglesa.

Ya sabemos que las características del régimen local inglés son totalmente contrarias a las del nuestro, pues allí la competencia está tan casuísticamente prevista, tan recortada por las leyes, que aquella doctrina es de fácil ejercicio para reducir a sus justos límites la acción de los órganos de la Administración local; mientras aquí la ley no enumera la competencia de una forma exhaustiva, sino que, aparte de la relativa casuística legal, la Administración puede

hacer cuanto no vaya contra las leyes generales, no invada la competencia de otros entes o no le esté expresamente prohibido ; pero tenemos que una serie de servicios mínimos son obligatorios frente a otros de naturaleza voluntaria, que el pago de haberes a los funcionarios es preferente al de otros libramientos, que una técnica elemental aconseja que un abastecimiento de aguas sea requisito previo a una red de alcantarillado y que la construcción de ésta preceda a la de una pavimentación en serio, que en buena moral administrativa el carnet de la beneficencia se debe conceder a familias realmente menesterosas y no a la de la criada o lavandera de la casa —si no son indigentes— para asegurar sus servicios en nuestro hogar ; y, en fin, la moral y la ley nos dicen que los fondos públicos son de todos y no se deben invertir alocadamente, ni tampoco para hacerse un cartel político o para granjearse beneficios o favores particulares.

Pues bien : ese cuerpo jurídico tradicional inglés de «ultra vires» que, como dice Jordana, es tan eficaz o más que todas nuestras leyes de lo contencioso y de responsabilidad de los funcionarios, creemos que, instaurado en nuestro derecho local, pudiera dar resultado en la corrección de anomalías administrativas como las que que antes apuntábamos.

En nuestro régimen, antes de la vigencia del Estatuto municipal, conocimos la disposición de 29 de octubre de 1923, por la que se estableció el derecho de cualquier español, mayor de edad y habitante del término municipal, para comparecer y ser oído en audiencia pública ante la Comisión permanente, en queja sobre asuntos de interés local ; pero tal derecho fué poco usado y careció prácticamente de valor y eficacia, como ocurre con toda simple acción de denuncia—que no obliga a la Administración a resolver—, salvo que se ejercite ante los Tribunales por razón de delito.

No tiene valor objetivo práctico la llamada «acción popular» que puede interponer cualquier persona natural o jurídica para pedir la anulación por incompetencia, vicio de forma o cualquier otra violación de leyes o disposiciones administrativas, por cuanto el apartado b) del artículo 386 de la Ley lo condiciona a «siempre que el recurrente tenga un interés directo en el asunto» ; es decir, que se

reduce a un recurso *subsidiario* del de plena jurisdicción (art. 390), condicionado a la existencia de un interés agraviado, que podrá producir la anulación del acto administrativo en cuanto afecte al recurrente, pero no para el resto de sus conciudadanos.

El artículo 371 de la nueva Ley de Régimen local establece que cuando las Corporaciones locales no ejercitasen las acciones a que están obligadas en defensa de sus bienes y derechos, «cualquier vecino» que se halle en pleno goce de sus derechos civiles y políticos podrá requerir su ejercicio a la Corporación interesada. Si ésta no lo acordase en el plazo de dos meses, el vecino podrá ejecutar la acción en nombre y en interés de la entidad local, siempre que lo autorice el Gobernador civil, oído el Abogado del Estado. «2. Si prosperase la acción ejercitada, el actor tendrá derecho a ser reembolsado de las costas procesales». Pero esta acción sólo tiende a obligar a la Corporación a que defienda sus bienes y derechos; es decir, a corregir una pasividad, una actitud negativa; y por la acción de «ultra vires» se pretende la corrección o anulación de una actitud activa, de actuación incompetente; y por eso creemos que podría dar resultado en nuestro régimen, aplicándose contra todo acto de manifiesta incompetencia o que vulnerase el orden legal de preferencia en las obligaciones.

Omitimos el estudio de la declaración de *lesividad* del acto, como fundamento del recurso que establece el artículo 391 de la Ley, por cuanto no es acción popular, sino que compete a la propia Autoridad o Corporación que dictó dicho acto.

#### B) *En colaboración.*

Es loable la tendencia de la nueva Ley a robustecer las atribuciones de los Presidentes de las Diputaciones y de los Alcaldes, así como de las Comisiones permanentes, porque sobre esta orientación, que quisiéramos ver más acentuada en sucesivas revisiones de la Ley (disposición final tercera de dicho Cuerpo legal), aproximándose lo más posible a la figura del Alcalde-Gestor, se conseguiría un mayor dinamismo y efectividad en la Administración local.

En efecto, la actuación ciudadana dentro de las propias Corporaciones carece de eficacia, por lo menos en las poblaciones rurales; su colaboración y control son prácticamente nulos por la apatía de los Concejales, a los que hay que citar reiteradas veces para lograr su asistencia y cubrir los quórumns legales en asuntos de trascendencia, ya porque no exista en ellos un interés propio, de familiar o amigo afectado; es decir, porque sean problemas objetivos, ya por miedo a la responsabilidad—hijo de su ignorancia e ineducación política—de la que pretenden defenderse de una forma tan absurda. Por lo que creemos que con muy pocas personas, escogidas por su cultura, prestigio, honradez y capacidad de trabajo, que a su vez pudieran recabar la colaboración más o menos circunstancial de otras especializadas o más entendidas en los distintos servicios, se podrían lograr resultados magníficos, como ocurre en el régimen local inglés.

Nos referimos a la modalidad de sus «Comités», en el seno de los Consejos locales, que el señor Jordana nos describía aproximadamente con las siguientes palabras:

«Rasgo original del régimen local británico es la existencia de Comités que llevan sobre sí el peso de la cuestión local. Estos Comités son comisiones constituídas por el Consejo sobre la base de la especialización, estando integrados no sólo por Consejeros, sino hasta un tercio de éstos, como máximo, por personas ajenas a la Corporación, pero útiles por sus conocimientos o prestigio, para entender en una materia o servicio determinado (Sanidad, Enseñanza, Policía, etc.).

»Estos miembros del Comité no Consejeros tienen los mismos derechos y atribuciones que éstos en los asuntos y reuniones de su competencia; conciliándose por este sistema a los partidos políticos con personas apolíticas. Tales Comités en su funcionamiento son apenas regulados por la ley, desarrollando su labor con gran flexibilidad de criterio. Su actuación es por un año, pero pueden ser reelegidos.»

«Los Consejos son los que crean los Comités, y en materia de imposiciones y exacciones aquéllos no pueden delegar en éstos. Los Comités funcionan de distinto modo que los Consejos, actuando

con más libertad, siendo su misión principalmente informativa. Constan de tres elementos: el Presidente, los Vocales y el Secretario o el funcionario del departamento o negociado que lleva el asunto de que se ocupa el Comité. Los miembros de éste que no son Consejeros tienen voz y voto decisivo como éstos; es decir, que actúan en pie de igualdad y sus relaciones con los funcionarios son más directas y eficaces, pues mientras aquí todos opinan, en el Consejo se da el caso de que el propio Secretario de éste no puede intervenir si no es requerido para ello.»

«La función de los Comités es trascendental y se rigen más por la experiencia que por la ley.»

En los burgos municipales y burgo-condados en que existe el «banco de los hombres viejos» o «Aldermen» (elegidos por el Consejo en proporción de un tercio de sus componentes), que equivalen a nuestros Tenientes de Alcalde y constituyen también como una Comisión permanente, los Comités pierden importancia.

En nuestro país, desde que se eliminaron los partidos políticos del seno de las Corporaciones locales, es más difícil encontrar candidatos para los cargos edilicios. Las personas absorbidas por sus negocios rechazan la responsabilidad e impopularidad de los cargos políticos, más aún las que suelen ser austeras y cumplidoras de cualquier misión que se les encomiende—ya que calibran bien el peso de las obligaciones que contraen—; porque apetentes de cargos no faltan, pero al Mando consciente éstos no le convienen. Sin embargo, todos, en sus ratos de ocio, suelen criticar—en crítica negativa—la gestión de las Autoridades locales, aunque sea de buena fe y por desconocer las dificultades técnicas, financieras o administrativas del problema o problemas que ellos entienden debiera estar resuelto.

Pues bien: personalmente—desde nuestro puesto de Alcalde—, profesionalmente «excedente en activo», hemos tenido ocasión de invitar a muchas de esas personas a formar parte de comisiones especiales (plan de ordenación económico-social del término, campañas de caridad, festejos, etc.), dándoles amplitud de funciones, y al mismo tiempo que han rendido colaboración activa y eficaz han tenido oportunidad de informarse—porque así lo hemos pro-

curado con habilidad—de negocios importantes del Municipio, objeto antes de su acerba crítica, mostrándose sorprendidos e interesados de tal modo que algunos pasaron gustosos a una colaboración política activa y eficaz.

Luego hemos de concluir en que un Alcalde-Gestor (nosotros hemos vivido las ventajas de serlo técnico), con la Comisión permanente—que pudiera llamarse Consejo—y tantos Comités de trabajo como Tenientes, presididos por éstos, con una Asamblea o Consistorio anual constituido por representación corporativa de todas las actividades de la población, como instrumento de consulta para orientar la labor a desarrollar y de información al pueblo de la desarrollada, es posible que diera resultados insospechados en sentido positivo.

Ni en el resto del Continente, ni en España, hay nada equivalente a estos Comités ingleses; pues no se integran en la Corporación, sino fuera y como órganos delegados de servicios estatales, esa diversidad de Juntas locales que todos conocemos (Periciales, de Educación, de Informaciones agrícolas, de Fomento Pecuário, etc.), muchas de las cuales han pasado a funcionar en el seno de las Hermandades de Labradores.

Sólo en nuestras leyes de Indias hay algo de colaboración con el Municipio por personas de prestigio de la ciudad, aunque la intervención sea meramente circunstancial y no idéntica a la de esos Comités ingleses. Dice Minguijón (*Historia del Derecho español*. E. Labor, 1927. Barcelona; volumen II, pág. 165): «Cuando se trataba de casos graves, el Ayuntamiento convocaba a los notables o personas de relieve de la ciudad, y a la Asamblea así constituida se llamaba «cabildo abierto.»

## II.—CONTROL SUPERIOR

A partir de la Ley inglesa de 1835, se introducen variantes en el régimen local inglés que conducen, poco a poco, al control de los entes municipales por los Departamentos centrales en su aspecto administrativo, control que no lo regula la Ley de una manera general, sino que se establece en preceptos aislados que van facul-

tando a ciertos órganos del Poder central para esa intervención, cuyos medios de llevarla a efecto—dejando a un lado el condicionamiento de las «subvenciones» y de los «empréstitos», por su carácter circunstancial—son los que pasamos a examinar.

El más importante de todos es el *control contable*, que consiste en la inspección que funcionarios del Ministerio ejercen sobre las Corporaciones, más «como amigos» que «como verdugos», como consejeros, según se deduce hasta de la denominación oficial de aquéllos, llamados *auditores*. Son funcionarios técnicos y prestigiosos, conocedores de las Autoridades y personal al servicio de las entidades comprendidas en su demarcación, con las que evacuan consultas, a las que aconsejan dándoles orientaciones, fórmulas y soluciones que son muy respetadas, pues son ellos los que posteriormente han de enjuiciar la recta aplicación de las normas reguladoras de los servicios. Tienen facultades de carácter judicial hasta el extremo de que al observar gastos no autorizados por la ley o el presupuesto pueden por sí declararlos nulos, eliminándolos de la contabilidad y cargándolos al Ordenador que los dispuso. Las cuentas de los entes locales han de ser intervenidas también por el Auditor del Distrito, que puede, como queda dicho, rechazar partidas, disponer reintegros, etc., todo ello con fuerza de obligar; y aunque se puede recurrir contra sus decisiones ante los Tribunales ordinarios, éstos, por lo general, confirman aquéllas.

Falta estaba haciendo en nuestra Administración local una supervisión de este tipo que nos hubiese ahorrado muchas inquietudes profesionales. Nuestra experiencia personal ha tenido dos facetas: una como Secretario—en la época más álgida de pasión política de partidos, bajo la República—y la otra como Alcalde, desde la Liberación hasta fecha reciente. En la primera veíamos encauzar los esfuerzos económicos hacia cosas que si bien eran lícitas—por ello no podíamos tener ni el desahogo (entonces heroico) de oponernos—tenían mucho de caprichosas, mientras otros servicios más necesarios y hasta reproductivos permanecían abandonados, pese a nuestras indicaciones no concordantes con el interés político del momento; y en la segunda, viendo cómo proyectos trascendentales eran entretenidos en su tramitación por dificultades en los



quórum, pese a los ruegos primero y a las advertencias de sanción después—que de hacerlas efectivas desembocaban en una oposición al proyecto—, o el caso también deprimente de que al someter a la consideración del Pleno un proyecto cuya envergadura nos quitaba el sueño, ver cuán ligeramente y sin lograr una discusión digna del asunto y necesaria para nuestra íntima tranquilidad, se le otorgaba una fácil aprobación por aclamación.

No hemos tenido un servicio que ayude al técnico en el primer caso en su lucha contra la arbitrariedad, ni en el segundo al Alcalde contra la apatía de sus colaboradores.

En nuestro país y en el orden histórico, cuando el Poder se centraliza, apareciendo el Estado con su Administración, en la que va concentrándose una suma de atribuciones a costa de las autonomías locales, se generaliza (siglos xvi y xvii) la función inspectora a base de veedores, visitadores, etc., que velan porque no sólo ciertas Corporaciones (Universidades, Municipios, etc.) cumplan sus estatutos o leyes, sino que hasta los representantes del Poder real, como virreyes, corregidores, etc., cumplan fielmente su cometido.

En nuestro siglo, las inspecciones han tenido más carácter político que administrativo, esporádicas o circunstanciales siempre y motivadas por las incidencias de las luchas de aquel siglo.

Por eso es loable el propósito de la nueva Ley, al crear el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento. Es el artículo 354 el que lo crea en el Ministerio de la Gobernación y dependiente de la Dirección General de Administración Local para actuar sobre las Corporaciones locales e investido de las funciones siguientes: *a*), asesorar a las entidades municipales y provinciales; *b*), inspeccionar su funcionamiento; *c*), censurar y aprobar definitivamente las cuentas de los presupuestos locales.

El artículo 355 dice: «1. El *asesoramiento* de las Corporaciones locales tiene por misión conseguir el perfecto cumplimiento de los fines de la respectiva competencia, para lo cual el servicio tenderá a unificar los criterios de aplicación de las disposiciones legales referentes a la organización administrativa y a los modos de gestión. 2. Recogerá a tal fin enseñanzas y experiencias, estudiará

y expondrá procedimientos que entrañen economía y eficacia y estimulará la actividad de las Corporaciones, a las que trazará directrices, así en el orden técnico como en el legal.»

El artículo 356 establece: «1. La *inspección* de las entidades locales tiene por objeto comprobar si cumplen debidamente los fines que les están encomendados, a cuyo efecto podrá exigírseles el envío periódico de datos y estadísticas y se les girarán visitas relacionadas con el desenvolvimiento de sus actividades administrativas y económicas. 2. La inspección mediante visitas no tendrá normalmente carácter disciplinario, y como resultado de las mismas se redactarán Memorias para su elevación a los Organismos superiores, los cuales adoptarán, en su vista, las decisiones que estimen convenientes en cada caso.»

El 357, que se refiere al examen y censura de las cuentas que se rendirán periódicamente, atribuye a los órganos del servicio, entre otras, la «facultad de exigir responsabilidades, ordenar reintegros y disponer la rectificación de errores en la medida que se estimase precisa» y la de «aprobar definitivamente las cuentas».

Los artículos 359 y 360 se ocupan de detalles relativos a la organización del servicio, que no transcribimos por no hacer demasiado extenso este trabajo y porque nuestro estudio comparativo tiene por objeto más la función que el órgano, si bien opinamos que el servicio debiera denominarse de *Asesoramiento e Inspección*, tanto porque la propia ley antepone en su regulación aquella misión asesora a la inspectora, y es exigencia de la lógica —primero prevenir y después curar—, como por estimar su enunciado más moralizador, menos depresivo para las Corporaciones y funcionarios de la Administración local.

Por Decreto de 5 de marzo último se han dictado las normas para la organización provisional de este importante servicio.

\* \* \*

Otros controles superiores del régimen local inglés son el de «Autoridad en falta» y las «Encuestas», porque el de «Preguntas» o interpelación parlamentaria es más un medio de lucimiento polí-

tico para el Ministro y un medio a la vez de informar a la opinión pública.

Por el primero, cuando una Autoridad local incumple un servicio obligatorio, el Ministerio declara que «está en falta» y se ordena al órgano superior (Condado, por ejemplo) que la obra que debió hacerse y no se hizo la haga éste a costa del responsable de la omisión ; o, en otros casos, se fija un plazo para que se realice el servicio o se subsane la falta, y si se deja transcurrir sin cumplimentarlo, se procede incluso a la detención de la Autoridad local por desobediencia, sanción ésta la más grave.

Por el segundo, o «encuesta», el Ministerio designa una Comisión encargada de realizar la información, dándole al acuerdo amplia publicidad para que todos cuantos quieran comparezcan ante aquélla y manifiesten sus quejas u observaciones—que son tomadas taquigráficamente—; y aunque tal Comisión carece de facultades ejecutivas, su labor informativa es muy eficaz.

Existe, además, el servicio de «Ordenanzas-tipo» («Models byelaws»), que uniforman la labor reglamentaria de los entes locales, y los «Inspectores de Servicios», designados por la Superioridad para los de Sanidad, Educación, Policía, etc., con los que en España podemos equiparar los de Enseñanza (elemental, media y universitaria), por ejemplo.

FRANCISCO RODRÍGUEZ HARO  
Secretario de 1.ª categoría de Administración Local