

El Congreso Municipalista de Sanillés

En un pintoresco paraje del Pirineo leridano se ha celebrado entre los días 22 a 27 de septiembre último el Congreso municipalista organizado por el Colegio provincial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Lérida.

Siguiendo la línea trazada por otros Colegios, el de Lérida—gracias al tenaz esfuerzo de su infatigable Presidente, señor Liesa—ha podido organizar en Sanillés un Congreso cuyos resultados pueden calificarse de sumamente halagüeños, tanto por el alto nivel de las conferencias pronunciadas, las importantes Conclusiones elevadas a la Superioridad, el número de asistentes, el sentido de compañerismo con que todos los congresistas se han manifestado y el realce que con su calor y asistencia han dado a las jornadas las autoridades provinciales, como por el eficaz, acogedor y tuitivo patrocinio de la Dirección General de Administración Local y del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento.

Como expuso el Presidente del Colegio de Lérida en las palabras de salutación pronunciadas el primer día del Congreso, éste tenía por meta alcanzar tres fines: estudio de problemas candentes de la Administración local con el propósito de formular conclusiones viables para su mejor organización y funcionamiento, lo que ha de redundar en beneficio de los administrados y de la Administración; conocer aspectos de Derecho municipal comparado mediante excursiones a Andorra y Perpignan, con la consiguiente exposición de esos ilustrativos temas a cargo de eruditas y destacadas personalidades españolas y extranjeras; e, infiltrados en los dos fines anteriores, conseguir, junto con unas jornadas apacibles y prometedoras, estrechar los vínculos, que por tantas razones han de ser indisolubles, de los componentes de los Cuerpos nacionales.

Esos tres fines se lograron plenamente.

Las líneas que siguen a continuación tienen por objeto, a modo de crónica, dar a conocer las tareas del Congreso y, en cuanto a las Ponencias se refiere, reflejar, huyendo de todo subjetivismo, los resultados alcanzados y las motivaciones tenidas en cuenta en los debates en que se elaboraron.

A) CONFERENCIAS

1.^a «*Lo municipal en los pequeños Estados europeos: Monaco, San Marino, Liechtenstein y Andorra*», dada en Andorra la Vieja por el publicista y Secretario señor Marqués Carbó.

Con lenguaje fácil y haciendo gala de una gran erudición, destacó minuciosamente las peculiaridades municipales de esos países: Mónaco, de tan renovada actualidad, de gran prosperidad y dicha ciudadana; San Marino, de buen seguro el más antiguo de los pequeños Estados que mantiene con firmeza su independencia; Liechtenstein, cuya vida municipal en gran parte se confunde y es absorbida por el Estado y en donde es proverbial el buen funcionamiento de los servicios públicos.

Por razón de su mayor importancia y en correspondencia a la noble acogida dispensada por el Consejo general del Principado, dedicó el señor Marqués la mayor parte de su disertación a considerar las peculiaridades del régimen municipal de Andorra.

2.^a La titulada «*El régimen jurídico municipal en la nueva reforma administrativa*», fué pronunciada por el Catedrático de Derecho administrativo don Manuel Ballbé Prunés, al aire libre, en un anfiteatro natural de las cercanías del Hotel Balneario de Sanillés.

Con su precisión característica pasó revista a algunas de las disposiciones que juridifican en alto grado el régimen de la Administración local. El Reglamento de Servicios, dijo, contiene preceptos que acaso sean más constitucionales que propios de estar contenidos en una norma de rango inferior a la Ley. Con ello, no obstante, es posible elaborar instituciones que, como la de la concesión, antes estaba totalmente incompleta, atomizada y confusa.

La Ley de lo Contencioso-administrativo ha marcado otro avance notable: frente al excesivo rigorismo formal de antaño, la nueva Ley es más humana y comprensiva.

La Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado y, en particular, la jerarquización de las normas, expresamente reconocida, da una estabilidad al Derecho, que es garantía de una buena administración.

3.^a «*La nueva Ley de Procedimiento administrativo y los Ayuntamientos*». El doctor Pi Suñer pronunció esa conferencia en plena Naturaleza, a 2.000 metros de altura. La magnificencia del paisaje y la fluida y siempre atrayente charla del doctor Pi Suñer, dieron una nota esplendorosa, una pincelada agradable, a las jornadas municipalistas.

Hizo historia de lo poco tratado que la materia del procedimiento administrativo estaba en su época de estudiante universitario. Cómo la obra de Santamaría de Paredes abrió brecha en la doctrina hasta llegar a informarla en su totalidad, en cuanto a lo contencioso se refiere. Explicó los esfuerzos que fueron precisos para que todo el aspecto procedimental administrativo saliera a la diáfana luz del día y cesaran los lamentos de las gentes al ver perdido irremisiblemente un asunto por no tener posibilidad de conocer el procedimiento.

Hoy día, no obstante, el procedimiento administrativo está ya elaborado en la doctrina y en la legalidad vigente. Hizo un elogio de la obra de González Pérez, de la que dijo era el exponente de una depurada técnica de un valor incalculable, y pasó a comentar los puntos más sobresalientes de la Ley de 17 de julio de 1958.

4.^a «*Simplificación o codificación de las disposiciones de Régimen local*», pronunciada por el Presidente del Colegio Nacional, don Juan José Fernández-Villa.

Tuvo por marco la espléndida Cámara de Comercio de Perpignan (Francia), después de unas palabras de salutación de su Vicepresidente, Mr. Nadal.

Hizo una eruditísima exposición histórica de la legislación local, municipal y provincial, en un principio, y refundida, después; de los proyectos de Maura y Canalejas; y trató de la sistematización unitaria de que actualmente disponemos, ya que, puede decirse, la Ley y Reglamentos constituyen un solo cuerpo.

Apuntó la posibilidad y tendencia manifestada de diversificar esa unidad, que a veces, por rígida, puede parecer excesiva, acomodándola a las peculiaridades de los diversos Municipios y exhortó a todos los reunidos para que en la próxima reforma de la Ley aporten

sus conocimientos y sugerencias para lograr una legislación que, dentro de la inestabilidad de los sistemas y de la imperfección humana, pueda considerarse—como en su tiempo se consideró al Estatuto municipal—una obra prodigiosa, con la que queda enaltecida la Administración local.

B) PONENCIAS

Cabe destacar, ante todo, el acierto del Colegio organizador al elegir un tema genérico tan interesante como el que circunscribió las cuatro Ponencias que canalizaron los trabajos del Congreso.

«La reorganización de la Administración local» con ser, quizá, un tema excesivamente tratado, tiene en la actualidad verdadera enjundia, por la próxima revisión quinquenal de la Ley de Régimen local.

El trabajo inicial del Congreso consistió en la designación de Presidentes y Secretarios de las Ponencias, así como predeterminar el verdadero alcance de cada uno de sus enunciados, susceptibles de ser tratados desde muy diversos puntos de vista.

La adscripción a las Ponencias fué voluntaria, de acuerdo con las preferencias de los asistentes o su preparación peculiar.

Los congresistas autores de comunicaciones fueron especialmente invitados a asistir a aquellas sobre las que versaba el objeto de su trabajo.

Estas Ponencias llegaron a las conclusiones que, extractadamente, se consignan a continuación:

Ponencia 1.^a Se consideró, con carácter previo, si era aplicable a la Administración local la técnica de la «Organización y Métodos». Después de un amplio debate, se llegó a la conclusión de que, en efecto, era factible, y expresamente se hizo constar la confianza que se tenía en su implantación para lograr la simplificación de trámites, fluidez del procedimiento, mejor servicio de los administrados y con ello, a la postre, poder conseguir un mayor prestigio de la propia Administración.

Cuestión importante fué la de sentar bases para su organización. En principio, esa nueva faceta de lo municipal debería estar a cargo del Secretario. No obstante, la Ponencia tuvo en cuenta el recargo excesivo que en trabajos y responsabilidades—de por sí ya muy im-

portantes—supondría para la Secretaría la adscripción directa de tal oficina. Por eso se concluyó que la oficina de «O y M», privativa y preceptivamente, estuviera a cargo del Oficial Mayor, sin merma alguna de las funciones decisorias que a la vista de las propuestas que se le formulen, indeclinablemente han de continuar correspondiendo al Secretario.

Esta misma razón, a la par que la mayor complejidad burocrática en Municipios de importancia demográfica, inspiró la tercera conclusión, consistente en hacer obligatoria la oficina en los Municipios en que la existencia del Oficial Mayor es ya reglamentariamente obligada; no obstante, la propia conclusión recomienda un régimen escalonado de establecimientos en función de la importancia de los Municipios.

Para los restantes—los de menos de 20.000 habitantes—se interesa del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento que cuide de modo directo, mediante las oportunas instrucciones, de lo que es propio de la oficina de «O y M», que, en éstos, no deberá montarse.

Sin perjuicio de que las oficinas de «O y M»—o el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento, cuando proceda—dicten las disposiciones meramente internas para mejorar los servicios administrativos, se interesó, en otra conclusión, la adopción por quien corresponda, de las modificaciones siguientes:

a) Reducir los trámites de contabilidad en Municipios de menos de 8.000 habitantes.

b) Reducir en los propios Municipios las formalidades en la liquidación de los presupuestos.

c) Hacer sumamente ágil, dentro de ciertos límites, las transferencias de créditos.

d) Suprimir la necesidad del anuncio previo de los pliegos o condiciones para la contratación y sustituirlo por un período de 8 días, incluido dentro de los 20, a que se refiere el artículo 26 del Reglamento de Contratación.

e) Equiparar la subasta al concurso a los efectos de poder concertar directamente, después de declararse desierta una licitación.

f) Suprimir las firmas de elementos políticos en los documentos, en orden a su impulsión y visado.

Finalmente, en orden al personal para la oficina de «O y M», se propugnó la adscripción a ella de funcionarios de la respectiva Cor-

poración y recomendar al Instituto de Estudios de Administración Local la organización de cursillos, a ser posible descentralizados, para la adecuada formación técnica en esa materia de Oficiales Mayores, personal administrativo y auxiliar.

Ponencia 2.^a Con objeto de evitar graves repercusiones de carácter económico, se estimó necesario, y así se fijó en la primera Conclusión, unificar los tipos impositivos por el arbitrio de la riqueza provincial con la consiguiente supresión de la facultad que hasta ahora tienen las Diputaciones provinciales para concertar esta exacción. Ello sin perjuicio de que, cuando determinadas circunstancias lo aconsejen, se fijen conciertos nacionales para una rama de producción.

Por ello, la Ponencia propugnó que la distribución de lo que se obtenga por el arbitrio sobre la riqueza provincial esté a cargo de un órgano superior y que se haga en función del índice de riqueza de cada Provincia y sus necesidades.

En aras a conseguir de modo inmediato elevar el nivel de vida de los pueblos que más lo reclamen, se consigné también otra Conclusión tendente a que exista mayor correlación entre el rendimiento del arbitrio ya dicho y las cifras que se destinen a nivelación presupuestaria de Municipios débiles y cooperación provincial.

Ponencia 3.^a La Ponencia consideró, esencialmente, dos aspectos incluidos dentro de su temario. El mando político y el mando administrativo.

La actual figura del Alcalde se aprecia en dos vertientes: como representante del Poder central y como Jefe de la Administración local.

A la Ponencia le impresionó fuertemente comunicaciones remitidas en Congresos anteriores y algún artículo o comentario aparecido en publicaciones técnicas que propugnaban la profesionalización del cargo.

El precedente inglés del Mayor se tuvo también en cuenta para llegar a la Conclusión primera, según la cual, rompiendo abiertamente con la tradición y el esquema de la legislación local, se preconiza la necesidad de crear la Gerencia local que asuma las facultades decisorias a cargo de funcionarios titulados conocedores a fondo de la Administración local en todas sus esferas, materias y competencias.

El Gerente o Director local—siguen las Conclusiones de la Po-

nencia—debería ser compatible con el representante gubernativo, salvo casos de excepción que el Poder público creyera conveniente.

Consecuente con esta premisa, la Ponencia declara que las funciones de los Ayuntamientos deberían ser puramente consultivas.

Este sistema, que fué el que más cálidos debates suscitó y que casi acaparó la totalidad de los trabajos de la Ponencia, se propone sea instaurado de modo gradual en los Municipios de censo medio y mayor y, con el fin de contar con un Gerente idóneo, llegar, asimismo, a formar agrupaciones de Municipios o Gerentes comarcales.

En el aspecto del mando burocrático se consideró la trascendencia de los cuadros superiores, verdaderos puntales de la Administración. Para el ascenso de funcionarios locales a ellos, se propugnó considerar mérito preferente en los grandes Municipios el pertenecer a los escalafones de los Cuerpos nacionales, con objeto de lograr su mayor eficacia.

Ponencia 4.ª El tema de esta Ponencia acaparó la atención de los congresistas, la mayoría de Secretarios de pequeños Municipios.

Coincidiendo, en parte, con una de las Conclusiones de la Ponencia 2.ª, se sugirió la conveniencia de redistribuir el arbitrio sobre la riqueza provincial, dedicando a través de la oportuna fórmula compensatoria, una mayor atención para las Diputaciones provinciales, débiles económicamente.

No hay que olvidar que soporte cierto para la existencia de un Municipio es su base económica. Otra cosa sería—es en muchas ocasiones—forzar a los Municipios a llevar una vida precaria y lánguida en perjuicio evidente del progreso social en todos los ámbitos del suelo nacional. Por ello, y a fuer de rozar un aspecto orgánico, se llegó en esta Ponencia, de carácter eminentemente económico, a concluir que es procedente estudiar la conveniencia de suprimir los Municipios cuya riqueza imponible exigua no permita obtener los rendimientos mínimos para las atenciones ordinarias de sus presupuestos.

Con pleno conocimiento de la realidad en esos Municipios, carentes de la mayoría de fuentes tributarias legales o cuyas circunstancias las hacen de difícil aplicación, se propugna el establecimiento de una imposición única, de carácter ágil, fija, sustitutiva en los Municipios inferiores a 2.000 habitantes, o débiles económicamente, de la actual gama de recursos.

La Ponencia reitera finalmente la conveniencia de desplazar la carga del personal sanitario al servicio de las Corporaciones locales hacia la Hacienda estatal, cuya partida incide en forma exorbitante en las posibilidades presupuestarias locales.

* * *

En el último día del Congreso, constituidos todos los asistentes en Asamblea general, se leyeron por el señor Espinet, eficiente Secretario general de aquél, las Conclusiones elaboradas por las Ponencias, que fueron aprobadas por unanimidad.

A continuación y en expresivas palabras, el Presidente del Colegio Nacional, señor Fernández-Villa, hizo entrega de aquéllas al Ilmo. señor Director general de Administración Local.

El Ilmo. Sr. Director general, don José Luis Moris, recogió las Conclusiones, que ofreció estudiar con toda atención y benevolencia, y en simpáticas palabras trazó los rasgos de lo que había sido el Congreso.

ENRIQUE FARRERONS REÑÉ

Secretario de 1.ª Categoría
de Administración Local