

El mando en la Administración local: sus problemas y soluciones

por

RAMON MASSAGUER MIR

Secretario del Excmo. Ayuntamiento de Valls (Tarragona).

SUMARIO: I. Preámbulo.—II. Eficacia y democracia en la Administración local.—
III. Tecnificación progresiva de la vida local.—IV. Separación actual de los
factores «técnica» y «gobierno». Objeciones.—V. Hacia un nuevo sistema.—
VI. La Gerencia local.

I. PREÁMBULO

Los problemas que en la Administración pública y, particularmente, en la Administración local se suscitan en torno a los sistemas orgánicos y funcionales, no son primarios en sí mismos, sino en cuanto representan el medio adecuado para el logro de la finalidad deseada en cada momento. Pudiéramos hablar de la Administración medial como aquella parte de la Administración pública que se refiere a la óptima selección de los sistemas y procedimientos más idóneos para conseguir los objetivos trazados por la superior inspiración política de la propia Administración.

Centramos, pues, nuestra atención en el problema de la eficacia de la Administración, en función de los propios sistemas orgánicos y funcionales que tenga adoptados.

Afirma acertadamente Albi, nuestro admirado municipalista, que ordinariamente este problema se ha enfocado bajo el punto de vista de carácter político, como cuestión polémica o anta-

gónica entre los célebres postulados de la *eficacia* y la *democracia* (1). Visión, pues, política, que a nuestro juicio es lo que contribuye a dificultar generalmente la adopción de las soluciones más racionales, que en otras circunstancias o bajo otros enfoques habrían de arbitrarse.

En efecto, se estima que si los órganos de gobierno no tienen una amplia base representativa, no hay posibilidad de actuación eficaz. Mezcla, pues, de principios políticos y cuestiones de orden puramente técnico-administrativo.

Pero preguntamos: ¿Es preciso trasladar las instituciones y principios políticos, en su forma prístina, químicamente pura, a todas las organizaciones públicas y privadas? Como señala Guy Grand, la elección o el sufragio deciden sobre personas o programas, pero no otorgan ciencia (2).

Este es el «quid» de la problemática. La distinción entre una democracia de la legislación y una democracia de la ejecución, como apunta Hans Kelsen (3). Sigue el propio autor indicando que la forma autocrática de la ejecución *no es* la antítesis radical de la democracia legislativa. Pretender, añadimos nosotros, que la estructura política de un país, a modo de facsimil, se refleje en el seno de la Administración pública, es erróneo. Usamos aquí el vocablo Administración en su sentido estricto, es decir, en su aspecto de acción subordinada a los postulados superiores de orden político.

II. EFICACIA Y DEMOCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Hemos apuntado este breve preámbulo para hacer ver que precisamente en el *mando local*, es decir, en la problemática de la organización local, en la Administración medial española de la vida local, se produce con singular característica esta an-

(1) ALBI: *Derecho municipal comparado del Mundo Hispánico*, Madrid, 1955, página 298.

(2) GUY GRAND: *La démocratie et l'après-guerre*, pág. 40.

(3) KELSEN: *Teoría general del Estado*. Versión española. Barcelona, 1934, páginas 461 y 462.

títesis que hemos apuntado entre *eficacia y democracia*, por haber querido el legislador, acaso, reforzar demasiado en el medio local la impronta de representación democrática orgánica que se produce en el seno de nuestra genuina Asamblea legislativa, las Cortes españolas.

Que en los medios locales existan órganos representativos, sistemas que encaucen y sean portavoces del sentir popular, en todas sus facetas, inquietudes y necesidades, de orden moral y material, lo estimamos correcto y deseable. *Pero investir a tales órganos de aquella eficacia, de aquella soberanía activa en la labor de gestión, de gobierno cotidiano, ordinario, ya no lo estimamos acertado.*

Tal vez a primera vista pueda parecer atrevida esta afirmación, que procuraremos justificar a lo largo de este modesto trabajo.

III. TECNIFICACIÓN PROGRESIVA DE LA VIDA LOCAL

No es preciso que aduzcamos aquí gran fundamentación doctrinal para probar que la Administración pública, en general, y, por ende, la Administración local, ha evolucionado pasando de la fase de la Administración policial, no intervencionista, inhibida, a la Administración de servicio público. Así, el concepto de servicio público funciona como limitación fundamental, a la par que como justificación del concepto de soberanía (4). Surge una Administración que tiende a asegurar el mínimo nacional de servicio público. Una Administración «soporte de prestaciones a los particulares».

Este fenómeno, perfectamente comprobado, ha incidido particularmente en la Administración local, en sus dos principales aspectos de la *ordenación urbana* y los *servicios públicos*.

La revolución industrial, entre otras prodigiosas consecuencias sociológicas, produjo las concentraciones urbanas, a tra-

(4) GARRIDO FALLA: *Las transformaciones del régimen administrativo*. Madrid, 1954, pág. 29.

vés del fuerte estímulo de orden económico y de elevación del nivel de vida. La aglomeración urbana, pues, pequeña o grande, es su resultado acaso más tangible.

Y precisamente esta hipertrofia urbana es la que motiva los grandes problemas de orden municipal. El *Urbanismo*, como aparición magnífica en el seno de los Municipios, comporta una serie de exigencias, todas ellas gobernadas por normas de orden técnico y legal, que, indudablemente, escapan al conocimiento profano del actual regidor local. El notable municipalista norteamericano Reed señala que la gerencia local es una vocación o profesión que requiere conocimientos especializados (5). Su titular, por ende, es el puro corolario, ha de ser forzosamente un funcionario profesional, un funcionario de gestión en su amplio sentido, pero que reúna, además, la condición o facultad de adoptar decisión, la más concorde con la situación del momento, entrevista por medio de sus peculiares conocimientos.

El Urbanismo es, esencialmente, orientación científica de las poblaciones. Convergen en su aplicación y desarrollo ciencias jurídicas, demográficas y económicas. Y aún con la debida, obligada, separación entre núcleos urbanos y rurales, la técnica, a través de la planificación, debe alejar para siempre «el peligro de las improvisaciones y de la falta de continuidad en la política local, mediante la adscripción permanente y garantida de aquélla» (6).

En este sentido, pues, acaso resulta poco procedente confiar solamente en el control de los asesoramientos de orden técnico en su sentido estricto, que no vinculan en modo alguno, o en el control de las advertencias formuladas por los primeros funcionarios profesionales de la Administración local (Secretario e Interventor), la eficaz marcha de la Administración municipal. Y así, señala Bermejo Gironés (7): «¿Qué providencias puede

(5) REED: *Municipal Government in the United States*. New York, 1934.

(6) GALLEGO Y BURÍN: *Servicios de las Entidades locales*. Madrid, 1952, t. I, página 28.

(7) BERMEJO GIRONÉS: *La función asesora respecto a la legalidad de actos y acuerdos*. Conferencia pronunciada en las Jornadas Municipalistas de las Islas Canarias.

dictar el jerarca máximo de la Provincia al conocer la advertencia de manifiesta ilegalidad? Parece lógico que el árbitro, para zanjar la contienda entre dos pugiles, ha de proclamar la victoria del uno y la derrota del otro, a semejanza de lo que hace el Juez cuando dicta sentencia: declarar el derecho de una de las partes y negar el de la otra. Lo que, aplicado a nuestro caso, conduce por sí solo a repudiar el planteamiento de la pugna; porque una de dos: o el Gobernador ha de dar la razón al Ayuntamiento, al confirmar el acuerdo, o ha de otorgarla al Secretario o al Interventor, al revocar aquél; si sucede lo primero, el funcionario tiene que sufrir, tras de la hostilidad consiguiente a la acusación, la befa de los advertidos, quienes, al ver acogida su resolución, toman nuevos alientos de audacia, con desprecio del valedor de la Ley, y si acontece lo segundo, el Secretario o el Interventor habrán de oír hasta la hartura cómo se dice que por culpa de ellos no se pueden realizar las aspiraciones del vecindario...» Obsérvese que nos referimos—y repetimos esta indicación—a la Administración en su sentido estricto, y, por tanto, a aquel sector de competencia que, aséptico completamente a la inspiración o aliento político, debiera normalmente hallarse atribuido y confiado a quienes cuentan o podrían contar, previo el superior perfeccionamiento del caso, con los conocimientos y elementos de juicio bastantes para adoptar en cada momento la decisión más ajustada a la técnica y, en consecuencia, más eficaz.

Se ha dicho (8) que «los hombres más ansiosos de planificar la sociedad serían los más peligrosos si se les permitiese actuar, y los más intolerantes para los planes de los demás». Esta afirmación acaso no pueda tener una validez general. No hay duda alguna que el régimen de la Ciudad, de la agrupación urbana (rústica o ciudadana), requiere de la técnica en amplio sentido.

Y es que, en efecto, el asesoramiento no vinculante o la advertencia de ilegalidad actual, de carácter jurídico o económico, no son suficientes a impedir la acción irregular bajo el punto de vista de la normativa legal.

(8) HAYEK: *Camino de servidumbre*. Versión española. Madrid, 1946.

La advertencia viene referida a los supuestos solamente de «manifiesta ilegalidad» (art. 413, 2.º, de la Ley de Régimen local), y, además, viene adornada de una tramitación difícilísima para el funcionario profesional encargado de su formulación. En el fondo de la misma, además, late con mayor fuerza el objetivo de exonerar de responsabilidad al funcionario profesional, que no el de evitar la acción irreglamentaria. Sociológicamente, esta afirmación es un hecho innegable, e incluso habré de decir que es el punto de transacción al que se llega en esa polémica, a veces fría, otras violenta, entre el criterio profesional y el criterio político—llamémosle—del régimen local. Se permite la advertencia mientras no lleve efectos suspensivos. A mayor abundamiento, el mecanismo de la vigente advertencia de ilegalidad obliga en algunos casos a verdaderas heroicidades a cargo de los funcionarios encargados de formularlas, que se hallan en franca oposición con la precaria independencia de orden económico que han alcanzado. Es éste también un hecho evidente, que por ello no precisa de ulterior prueba; soslayar esta circunstancia, que bulle en el fondo de la advertencia actual, desconociéndola, es condenar al fracaso el resultado de la misma. En suma, que el precepto legal no debe ser sólo eso, sino que tiene que basarse en el fondo humano que necesariamente existe. Estrecha coordinación entre el Derecho y la Sociología.

El peligro de la burocratización que se quiere ver en la tecnificación del mando local ha de rechazarse si consideramos que las novísimas corrientes de las relaciones humanas tienden a «reblandecer» cada vez más, a lograr una porosidad y coloquio vivo entre administrador y administrado. El Gerente local puede, a su vez, ser el director de las relaciones humanas que incumben a su territorio, y, por ende, no sólo dulcificar, sino incluso eliminar por completo la sequedad que se quiere ver en el profesional, en el técnico como Regidor local.

Estas relaciones humanas constituyen el arte de provocar una mejor comprensión por parte del público, comprensión que entraña una mayor confianza frente a la Administración. Transformar la organización para convertirla, como se ha dicho re-

petidamente, en verdadera «*maison de verre*», en auténtica casa de cristal.

Y aun cuando las relaciones públicas o relaciones humanas a desarrollar por la Administración local no consisten exclusivamente en una técnica, sino en una disposición, en un «espíritu» adecuados (9), lo cierto es que se vale de todas las técnicas difusoras. Es una verdadera ciencia. Constituyen las relaciones públicas, ha dicho Marqués Carbó (10), un gran movimiento que cunde en Europa, y debemos incorporarnos al mismo.

IV. SEPARACIÓN ACTUAL DE LOS FACTORES «TÉCNICA» Y «GOBIERNO». OBJECIONES

Actualmente, y como remedio a este supuesto inconveniente de la burocratización, se fundamenta y se pretende perviva a toda costa la antítesis entre el funcionario u órgano de autoridad y el funcionario u órgano de gestión. Esta distinción, clave en nuestro Ordenamiento local, que quiere conciliar y hacer compatible la calidad de representación con un estatuto de garantías jurídicas, resulta, a nuestro juicio, desproporcionado al objetivo que se pretende.

Con gran acierto señala Carro Martínez (11), a nuestro modo de entender que la democracia no existe sólo en aquellas Corporaciones locales que se constituyen sobre una base electoral, sino, sobre todo, en aquellas en que se cumple escrupulosamente el Estatuto jurídico de la Entidad local, y que tal democracia, sobre todo, puede predicarse cuando aquel Estatuto se halla limitado de tal modo, que los controles coinciden plenamente con los intereses de los vecinos, con acción jurídica de fácil

(9) Eleanor S. RUHL: *Relaciones públicas para empleados gubernamentales*. Chicago, 1953.

(10) MARQUÉS CARBÓ: Conferencia *Las relaciones públicas*, en las Jornadas Municipalistas de Canarias.

(11) CARRO MARTÍNEZ: *La representación, la democracia y el sufragio en las Corporaciones locales* («Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local», 1956, pág. 255).

acceso ante posibles desviaciones de los órganos locales. Esto es lo que debe observarse rigurosamente.

Incluso si esta democracia, precisamente, se halla estructurada sobre un sistema de igualdad de oportunidades, a todos los ciudadanos puede ofrecerse la ocasión, previa la correspondiente capacitación, de ostentar la titularidad de la Gestoría local.

Preconizamos, pues, un desplazamiento de la facultad de decisión hacia quien posea la competencia o tecnicismo urbano en el régimen local.

Aparte de interesantes precedentes doctrinales al respecto (Gallego y Burín, Pereira García, Mahillo Santos, etc.) (12), el propio legislador ha comprendido esta necesidad en la novísima Ley sobre el Régimen del suelo y Ordenación urbana que en su artículo 206 señala que «si algún Ayuntamiento incumpliere gravemente las obligaciones que se deriven de esta Ley o del Plan aprobado, o actuare en general con notoria negligencia, el Ministerio de la Gobernación, a propuesta del Consejo Nacional de Urbanismo, podrá designar un Gerente...».

A esta tendencia se formula la objeción de mayor relieve y que vale la pena consideremos con alguna atención.

El funcionario de autoridad, el Alcalde en términos españoles y en régimen local, por antonomasia, cuenta ya con el asesoramiento técnico suficiente y necesario (de orden jurídico, económico, facultativo) a través de sus funcionarios de gestión, que le ilustran completamente antes de adoptar la decisión.

Sin embargo, decimos, ¿es patrimonio de todos los funcionarios de autoridad, es decir, de los rectores de la vida local, la capacidad de síntesis y de composición de lugar que supone ensamblar todos y cada uno de aquellos pareceres, consejos no vinculantes, que le proporcionan los funcionarios profesionales? ¿No habrían de caer en terreno más abonado, muchísimo más

(12) GALLEGO Y BURÍN: *Derecho secretarial*. Madrid, 1954. pág. 88. PEREIRA GARCÍA: *El Secretario de las Corporaciones locales ante las nuevas tendencias de la Administración* (REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 1957, págs. 523 y ss.). MAHILLO SANTOS: *En torno a la Gerencia en lo local*, en esta misma REVISTA.

abonado, si aquellos elementos de juicio se dieran precisamente sobre quienes cuenten, ya de modo previo, con una preparación sistemática, vocacional, objetiva, desarraigada, imparcial a todos y cada uno de los menudos intereses que, indefectiblemente, se dan en cada una de las decisiones que se adoptan, especialmente en el medio local reducido, no amplio, que constituye el 85 por 100 de los Municipios españoles?

Obsérvese que hemos dicho *desarraigado*. Y precisamente hemos utilizado esta expresión, para contraponerla al requisito actual, exigido en nuestro Ordenamiento local, señalado para la figura del primer Magistrado local: «El arraigo en la localidad» (art. 60 de la Ley de Régimen local). Se nos tachará de revolucionarios en esta idea, pero forzosamente hemos de poner de relieve que el arraigo supone, bajo un punto de vista sociológico y real, una inmersión en el medio local, en la telaraña tupida de intereses locales, que hace exorbitar con demasiada frecuencia la resolución diaria de los problemas locales.

Señala nuestro compañero Mahillo Santos, que la principal objeción consiste en que «el Alcalde enraizado conoce mejor la psicología de su pueblo, sus problemas, su historia, sus defectos y sus virtudes. Quizás esto, continúa, sea verdad desde un punto de vista de una política de campanario, de una política sin sentido de ecumenicidad, sin un concepto nacional de integración. ¿Qué podemos decir del amor de los nativos en muchos pueblos totalmente abandonados a la inercia de los hechos? Por otra parte, todas las legislaciones del mundo admiten dos formas de adquirir la nacionalidad y la vecindad: «jus sanguinis» y «jus soli» y tanto unos como otros soportan las cargas municipales y tienen la obligación de preocuparse por sus problemas. Por esta misma razón deberían también ser indígenas el Juez de Instrucción, el Cura párroco, la Guardia civil, la Policía, los Notarios, los Registradores e incluso los Inspectores de Hacienda».

¿Hasta cuándo ha de ser un dogma intangible la exigencia del arraigo en la localidad?

V. HACIA UN NUEVO SISTEMA

Volvemos a insistir que para la caracterización democrática de los órganos locales, la base representativa o de delegación no es indispensable. El sentido democrático no sufre lo más mínimo si la facultad decisoria, en lo local, recae en manos de quien posee la competencia técnica, *siempre que su régimen de actuación se halle plenamente dotado de aquellas garantías jurídicas que aseguren el respeto y la defensa de los intereses comunales.*

De propósito hemos eludido, hasta ahora, la faceta gubernativa que se da en el Alcalde. El Alcalde, a tenor de nuestra Ley de Régimen local, es el Delegado del Gobierno en el término municipal. ¿Es que son necesariamente indisolubles estas dos facetas, la de la Administración local y la representación gubernativa? ¿Acaso sufriría algún quebranto el buen régimen local si la competencia actualmente atribuída al Alcalde como Delegado del Gobierno quedase asignada expresamente, en los casos que conviniera, a persona distinta de la que rigiera los asuntos de puro interés local, en su sentido estricto, es decir, al Técnico urbanista, al Director, al Gerente local, con facultades decisorias?

En los casos que estimara el Poder central, podría segregarse aquella faceta, pero—eso sí—, con estricta y clara delimitación de competencia, referida al orden y seguridad pública e individual y conceptos análogos.

De ordinario, empero, y salvo los supuestos antes aludidos de excepción, en que el Gerente local no pudiese abarcar la función representativa del Gobierno, aquél podría ensambalar ambas facetas, con mayor idoneidad, si cabe, que en la actualidad, por venir presidido su nombramiento por una selección no intuitiva, sino científica. Señala Abella que la idoneidad y la competencia requerida actualmente para el cargo de Alcalde, a tenor de la Ley de Régimen local, son cualidades o circunstancias no fáciles de discernir con la relación al ejer-

cicio de un cargo y al desempeño de unas funciones que no se hallan encuadradas en disciplinas docentes, ni en manuales profesionales.

VI. LA GERENCIA LOCAL

El desplazamiento de facultades decisorias que hemos apuntado, conduce, como se ha señalado, al régimen gerencial. Gerente con máxima iniciativa, plena dedicación a la función, amplias facultades de decisión, no simplemente consultivas y conciencia de máxima responsabilidad profesional para lograr la asepsia de los intereses encontrados, mezquinos, tan comunes en el medio local. Ello, unido a una lograda independencia económica, a través o por medio de una digna remuneración.

Señala Gallego y Burín, precedente doctrinal que hemos ya apuntado, que esta persona bien puede encontrarse en los Cuerpos Nacionales de Secretarios e Interventores, pues solamente ellos y un grupo muy reducido de ingenieros y arquitectos sienten en España una verdadera preocupación por los problemas locales. Y sigue diciendo, que cuando se habla de Gerencia siempre se asocia esta idea con el concepto de ingeniero o arquitecto y es porque se está pensando en el Municipio-Empresa, pero hay que tener en cuenta que el concepto de Empresa sólo es aplicable al Municipio en un sentido figurado y metafórico. «El Municipio no es una fábrica ni un gran taller. Es una empresa de todos los vecinos y de todos los negocios (los materiales y los espirituales) y esto no se abarca desde un punto de vista parcial. Es preciso la técnica general de la ciudad, aunque parezca una paradoja» (13).

Es natural, empero, que también para este reclutamiento aparezcan dificultades derivadas de la diversidad de formación de sus miembros (de los Cuerpos Nacionales), pues se trata de Cuerpos integrados por funcionarios de diversas procedencias. Se trata, además, de lograr no sólo una competencia puramente

(13) GALLEGO Y BURÍN: *Derecho secretarial*. Madrid, 1945, pág. 88.

burocrática, sino una formación integral, para poder emprender con fruto la reforma que necesita la Administración local.

Indica nuestro compañero Mahillo Santos, en su trabajo comentado, que «hay que comenzar por exigir una formación académica previa como requisito para el acceso a las oposiciones de selección. Y no basta con formarlo, sino que hay que actualizar su formación inicial. No desconocemos la existencia de Cursos de perfeccionamiento, pero creemos que debieran realizarse con mayor frecuencia. Y hay que hacer algo más: hay que convertir la Memoria anual de actividades en una realidad. Hay que organizar obligatoriamente Cursos provinciales, con señalamiento de temas específicos de la materia de Administración local, para que cada uno, sin premura de tiempo y sin desatender su función, los desarrollen sirviendo dichos trabajos de excelente acopio de iniciativa, sugerencias, obstáculos y problemas. Seleccionar a continuación los trabajos, significando incluso su selección, méritos para los futuros Concursos».

Estimamos que la coyuntura que depara la postura abierta de nuestra Ley de Régimen local, que permite su revisión quinquenal, a tenor de su Disposición final tercera, «a la vista de los datos y resultados que suministre la experiencia en la aplicación de sus preceptos», contra el parecer de algunos autores (14), puede constituir un cauce adecuado para la aplicación experimental de la Gerencia local en determinados Ayuntamientos. El resultado de su gestión podría aconsejar su extensión progresiva en los demás Ayuntamientos, de menor a mayor censo de población, por el superior peso específico, de orden público, de estos últimos, constituyéndose la representación municipal propiamente dicha, es decir, el Consistorio, en órgano consultivo, de iniciativa y de control, pero sin facultades decisorias, que habrían de quedar atribuidas exclusivamente al Gerente o Director local.

(14) Enrique DE JANER: *La revisión de la Ley de Régimen local*. «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local», núms. 163-64.

Sentados los anteriores puntos, de modo sucinto, cual corresponde a este trabajo, estimamos que de la misma pueden derivarse las siguientes

CONCLUSIONES

1.^a Necesidad de desplazar las facultades decisorias en la Administración local hacia un órgano gerencial, dotado de competencia técnica y cuya extracción pudiera surgir de los Cuerpos Nacionales.

2.^a Incremento de la competencia exigida al Gerente local, con profundos conocimientos en materia urbanística, en su sentido amplio.

3.^a Compatibilidad del Gerente o Director local con la figura del representante gubernativo, salvo casos de excepción que el Poder público creyera conveniente.

4.^a Ensayo de la Gerencia local en el sentido propuesto, en determinados Ayuntamientos, a título experimental y con motivo de la próxima revisión quinquenal de la Ley de Régimen local.

5.^a Coexistencia del actual Ayuntamiento con el Gerente local, con carácter puramente consultivo.