

Las funciones de los órganos de gobierno de las Corporaciones locales

352.075 (46)

por

XAVIER DE PEDRO Y SAN GIL

Doctor en Derecho.

Oficial Mayor de la Diputación Provincial de Zaragoza.

SUMARIO: I. EL ANALISIS DE FUNCIONES Y LOS ORGANOS DE GOBIERNO LOCAL.—II. EL ANALISIS DE FUNCIONES Y LA REALIDAD.—III. EL ANALISIS DE FUNCIONES Y LA LEGISLACION.—IV. LA CONGRUENCIA Y LA COMPLEMENTARIEDAD DE LAS FUNCIONES: A) POLICÍA. B) INGRESOS. C) INVERSIONES. D) MATERIALES. E) PERSONAL. F) SERVICIOS. G) PARTICIPACIÓN. H) COMPLEMENTARIEDAD.—V. FUNCIONES Y ORGANOS: 1. FUNCIONES Y ORGANOS PRIMARIOS. 2. FUNCIONES Y ORGANOS SECUNDARIOS. 3. FUNCIONES Y ORGANOS TERCARIOS.—VI. EL ANALISIS DE FUNCIONES EN LAS ENTIDADES POPULARES: EXPOSICIÓN.

I. EL ANALISIS DE FUNCIONES Y LOS ORGANOS DE GOBIERNO LOCAL

Hay que aclarar, en primer lugar, que cuanto a continuación se desarrolla hace referencia a *Entidades locales organizadas*, es decir, a aquellas que por la cuantía de los recursos humanos de toda clase y la especialización técnica de los mismos precisan de una *organización formal* (estructura jerarquizada, procedimientos reglados, etc.) que garantice la organización de un conjunto diversificado, encaminado a una actividad de gran volumen y alto nivel de eficacia. Sólo en la última sección, redactada a manera de apéndice, se abordará el análisis funcional de las pequeñas Entidades locales, a las que convencionalmente llamaremos *Entidades locales populares*.

La actual organización del gobierno local arranca y ha perdurado con algunos retoques desde varios siglos atrás. Creemos que proseguir por el mismo camino puede ser muy peligroso y conducirnos a un extravío total. No es preciso recalcar que la realidad social subyacente en las Entidades locales ha sufrido una transformación tan profunda que resulta muy difícil que una organización, pensada para una vida local mucho más simple, pueda resultar todavía válida. La mejor prueba de esta aseveración es la hipertrofia que actualmente aqueja a todos los órganos de cualquier Entidad local de importancia.

Por ello creemos que las bases del gobierno local no pueden, en el momento actual, formularse *a priori*, sino que es necesario descender al fondo mismo de las actividades de cualquier entidad para analizar las funciones que exige el sistema.

Una vez más la primacía de lo funcional sobre lo orgánico ha de imponerse. Creemos que no es lícito, y ni tan siquiera honesto, opinar sobre lo orgánico sin tener resueltos, o al menos muy enfocados, los problemas de tipo funcional. Este es nuestro objetivo principal en este trabajo, aunque también pretendemos, al menos, fijar las características generales del sistema orgánico ajustado a las exigencias funcionales.

Creemos, pues, poder afirmar sin vacilación alguna que no puede opinarse sobre el sistema orgánico de las Entidades locales sin un previo análisis de las funciones que exige el sistema.

II. EL ANALISIS DE FUNCIONES Y LA REALIDAD

Enfrentados con el problema de determinar las funciones que se cumplen en toda Entidad local organizada, es preciso huir tanto del criterio que nos presta la vaga consideración de un objetivo muy general, como del casuismo a que nos llevaría el análisis de todos y cada uno de los objetivos concretos y posibles. No es nuestro problema llegar a un «despiece» de toda la actividad de una entidad, según las competencias que a éstas son asignadas en el concierto de los organismos públicos. Nuestro problema es de orden interior y exige considerar que aquel otro problema está resuelto.

De la simple observación de cualquier Entidad local organizada puede inducirse que existen grupos homogéneos de actividades en sí mismas consideradas. En todas ellas se dan, por ejemplo, actividades conducentes a la obtención de ingresos. En todas ellas igualmente se ejercen funciones que afectan coercitivamente a la conducta de los particulares. En otras ocasiones, las relaciones que se establecen con éstos son de orden convencional. En todas las entidades se gasta dinero de diversas formas para obtener medios de todas clases.

No es este el lugar apropiado para volcar datos empíricos sobre la cuestión. Bastará con formular algunas conclusiones fácilmente comprobables, aunque sin más valor que el de un postulado para seguir.

Creemos que las actividades básicas de toda Entidad local podrían agruparse así:

1. Función de policía.
2. Función de adquirir medios financieros.
3. Función inversora.
4. Función de adquirir materiales de consumo.
5. Función de lograr colaboraciones personales.
6. Función de realizar prestaciones al público.

Pese a la gran amplitud de estos seis grupos, no se llega a agotar en ellos toda la consideración funcional de una Entidad local. En primer lugar, una entidad de esta clase no forma un mundo aislado y solitario, sino que vive en el concierto de todos los organismos que integran la Administración pública. Cada Entidad local mantiene relaciones con otras de igual o desigual grado y con otros muchos organismos de la Administración. Muchas de estas relaciones encajan en alguno de los seis grupos citados, pero existen unas de tipo tan general que no se corresponden con ninguno en particular. Esta función es la *información*, mediante la cual la entidad participa en las decisiones de organismos ajenos a ella. Esta función informativa que hemos considerado frente al exterior, también se manifiesta en su propio seno en forma de relaciones interorgánicas. Mediante información, cada órgano participa en las decisiones que adopta otro.

También en toda Entidad local existe un grupo de actividades, que bien podemos calificar de función, destinadas a la conservación de sí misma, tanto frente al exterior (defensa) como en el interior (constitución, refuerzo, organización interior). En este último aspecto se plantean refuerzos interorgánicos en los que un órgano apoya a otro en su constitución íntima. A este grupo de actividades, por su finalidad claramente complementaria, le daremos, como función, el nombre de complementariedad.

Resumiendo, podríamos formular las siguientes conclusiones:

1.^a Las funciones básicas de toda Entidad local, tal como nos la presenta la realidad, pueden fijarse en seis grupos de actividades: policía, ingresos, inversiones, materiales, personal y prestaciones al público.

2.^a A dichas seis funciones básicas hay que añadir dos de tipo general: participación y complementariedad.

III. EL ANALISIS DE FUNCIONES Y LA LEGISLACION

Si acudimos a la legislación vigente en busca de criterio o criterios que sustenta sobre la distribución de funciones entre los diversos órganos de gobierno local, habremos de tener en cuenta de modo muy principal los preceptos que regulan sus respectivas competencias.

El conjunto de estos preceptos (artículos 116, 117, 119, 120, 121, 122, 268, 269 y 270 de la Ley; 121, 122, 123, 168 y 172 del Reglamento de Organización) resulta verdaderamente proceloso si se quieren sacar consecuencias de tipo general. Son, más o menos, 117 reglas (65 legales y 112 reglamentarias), de las cuales 80 se refieren a Municipios (37 legales y 43 reglamentarias) y 97 a Provincias (26 legales y 69 reglamentarias).

Este conjunto—dominado por el casuismo—resulta muy difícil de manejar con vistas a obtener una síntesis que nos oriente en la materia. No obstante, estimamos que es susceptible de manipulaciones que lo hagan más inteligible.

En primer lugar existen correlaciones entre preceptos lega-

les y preceptos reglamentarios que nos permitirán prescindir de alguna regla, resumiéndolas en un solo concepto.

En segundo lugar existen correlaciones entre atribuciones a órganos de gobierno municipal y atribuciones a órganos de gobierno provincial que tienen contenidos idénticos o muy similares. Estas correlaciones no son perfectas, ya que en la esfera provincial sólo hay dos órganos de gobierno, mientras que en la esfera municipal son tres.

A pesar de las dificultades, creemos que nuestro intento es viable y, aunque no logremos unos resultados exactos, los que obtengamos nos pueden ser de gran utilidad para desentrañar el sentido general de los preceptos. No tratamos de fundar un pleito o una reclamación, sino averiguar el sentido y los criterios que dominan en la materia.

Tomando como punto de partida las atribuciones a los órganos provinciales, que, siendo menos, dan lugar a mayor número de preceptos, y añadiendo a continuación aquellas atribuciones de los órganos municipales que no tengan correlación con las ya consignadas, hemos obtenido dos cuadros (tablas de atribuciones A y B), una para ambos «Plenos» (tabla A) y otra para el Presidente y el Alcalde (tabla B).

La interposición de la Comisión municipal permanente, cuyas atribuciones unas veces tienen correlación con las del Presidente de la Diputación y otras con el Pleno de la Diputación, ha resultado un inconveniente para la elaboración de las tablas, pero que creemos haber solucionado con signos convencionales bastante claros. Además, para mejor comprensión, hemos añadido un tercer cuadro (tabla de atribuciones C), que es complementario de los otros dos, dedicado exclusivamente a la Comisión permanente y a sus correlaciones con el Presidente y Pleno provincial.

Para evitar en lo sucesivo el problema de la interposición del tercer órgano de gobierno municipal (la Comisión permanente), y puesto que a nosotros, al menos de momento, sólo nos interesan las atribuciones y no los órganos, dividiremos aquéllas en dos grados: *atribuciones de primer grado* (Pleno provincial, Pleno municipal y, en algún caso, Comisión municipal perma-

nente) y *atribuciones de segundo grado* (Presidente de Diputación, Alcalde y, también en su caso, Comisión municipal permanente).

De esta forma, en lo sucesivo sólo trabajaremos con dos grupos de atribuciones. Lograda esta primera reducción del cúmulo de preceptos, nos encontramos ya con 79 reglas (de las 177 iniciales): 37 corresponden a *atribuciones de primer grado* y 42 a *atribuciones de segundo grado*, tanto unas como otras definidas en extracto.

A pesar de ello, el conjunto todavía no resulta lo suficientemente manejable para nuestro fin; pero todavía se da otra circunstancia que nos permitirá una mayor reducción. Tanto en una como en otra clase de atribuciones nos encontramos con algunas genéricamente emparentadas, que nos permitirán agruparlas y llegar a una definición genérica que las comprenda. Como criterios de agrupamiento hemos utilizado la clasificación real de funciones a que hemos llegado en la sección anterior.

Las tablas de atribuciones D y E no son más que una reagrupación de las atribuciones de las tablas A y B, respectivamente. Mediante ambas hemos logrado ocho definiciones genéricas para cada grado de atribuciones, primario o secundario.

Como las definiciones genéricas de ambas tablas (D y E) están correlacionadas dos a dos, hemos podido construir la tabla F, en la que pueden analizarse los dos escalones que en cada materia forman las definiciones genéricas. Este es nuestro punto de llegada para una consideración crítica de nuestra legislación en la materia. Como antes de entrar en esta clase de consideraciones resulta necesario comprobar cómo las tablas han sido construídas, las insertamos en las páginas siguientes:

TABLA DE ATRIBUCIONES A

Nº	PLENO DE LA DIPUTACION		AYUNTAMIENTO PLENO		CONCEPTO EN EXTRACTO
	REGLAMENTO	LEY	REGLAMENTO	LEY	
1	172 - 1			121 - a)	CONSTITUIR LA CORPORACION
2	172 - 2			121 - b)	CREAR O SUPRIMIR MANCOMUNIDADES
3	172 - 3	270 - f)	122 - 1	121 - a)	APROBAR PLISGOS DE CONDICIONES
4	172 - 4	270 - a)		121 - b)	CREAR O SUPRIMIR SERVICIOS
5	172 - 5	270 - h)	122 - 2	121 - c)	APROBAR PLANES, PROYECTOS Y EXPROPIACIONES
6	172 - 6	270 - h)	122 - 3	121 - f)	ORGANIZAR SERVICIOS (TRANSPORTE, ALUMBRADO, FUERZA)
7	172 - 7	270 - f)		121 - d)	CONTRATAR POR MAS DE UN AÑO O UN PRESUPUESTO
8	172 - 8	270 - b)		121 - b)	INFORMAR AGREGACIONES O SESEGACIONES DETERMINOS
9	172 - 9				CONCEDER SUBVENCIONES A MUNICIPIOS
10	172 - 10				COOPERAR A LOS SERVICIOS MUNICIPALES OBLIGATORIOS
11	172 - 11				CREAR SERVICIOS PROVINCIALES DE INCENDIOS
12	172 - 12				CREAR SERVICIOS DE ENERGIA ELECTRICA (MUNICIPIOS HASTA 500 h)
13	172 - 13	270 - g)	122 - 3	121 - f)	PROVINCIALIZAR O MUNICIPALIZAR SERVICIOS
14	172 - 14	270 - a)			CREAR CAJAS DE ANCLERO PROVINCIALES
15	172 - 15	270 - a)			CREAR CENTROS CULTURALES
16	172 - 16	270 - a)			CREAR Y ORDENAR SERVICIOS AGRO-PECUARIOS
17	172 - 17	270 - a)			ESTABLECER PLANES DE REPOBLACION FORESTAL
18	172 - 18				FIJAR MODALIDADES DE PROTECCION A LA INDUSTRIA
19	172 - 19	270 - f)			CONCERTAR CON EL ESTADO OBRAS O SERVICIOS
20	172 - 20	270 - f)			CONSTITUIR CONSORCIOS CON LOS AYUNTAMIENTOS
21	172 - 21	270 - c)	122 - 4	121 - j)	EJERCITAR ACCIONES
22	172 - 22	270 - j)		121 - k)	INFORMAR AL GOBERNADOR O AL GOBIERNO
23	172 - 23	270 - h)		121 - h)	APROBAR REGLAMENTOS U ORDENANZAS
24	172 - 24	270 - d)	122 - 5	121 - c)	ADQUISICION O ENAJENACION DE BIENES (1)
25	172 - 25		122 - 11	121 - b)	ADOPTAR Y MODIFICAR BLASONES
26	172 - 26		122 - 12		CONCEDER MEDALLAS Y HONORES (2)
27	172 - 27		122 - 9	121 - i)	APROBAR PLANTILLAS Y ESCALAFONES, NOMBRAR, SEPARAR, PREMIAR Y CORREGIR FUNCIONARIOS (3)
28	172 - 28	270 - i)	123 - 4	122 - c)	CONCEDER JUBILACIONES Y EXCEDENCIAS (4)
29	172 - 29	270 - e)		121 - g)	APROBAR PRESUPUESTOS Y ORDENANZAS FISCALES
30	172 - 30	270 - e)	122 - 10	121 - g)	CONCERTAR OPERACIONES DE CREDITO
31	172 - 31	270 - e)		121 - g)	CENSURAR CUENTAS
32			122 - 6	121 - c)	APROBAR PLANES DE APROVECHAMIENTO DE COMUNALES
33			122 - 7		VARIAR DE DESTINO COMUNALES Y PROPIOS
34			122 - 8	121 - g)	CONCEDER QUITAS Y ESPERAS (TRANSIGIR)
35				121 - b)	PROPONER CARTA ORGANICA O ECONOMICA
36				121 - b)	ALTERAR NOMBRE O CAPITALIDAD
37				121 - b)	DIVIDIR EL TERMINO EN DISTRITOS

NOTAS:

- 1.- LA COMISION PERMANENTE MUNICIPAL PUEDE ENAJENAR PARCELAS SOBRAINTES DE LA VIA PUBLICA (REGLAMENTO. ART. 123-11 Y LEY 122 h).)
- 2.- LA COMISION PERMANENTE MUNICIPAL PUEDE CONCEDER RECOMPENSAS, FELICITACIONES Y VOTOS DE GRACIAS (SEGUN EL PRECEPTO PARECE QUE EL ALCALDE TAMBIEN) VER REGLAMENTO ART. 123-6
- 3.- EN LA ESFERA MUNICIPAL ESTA ATRIBUCION DE LA DIPUTACION LA COMPARTE EL PLENO CON LA COMISION PERMANENTE QUE PUEDE NOMBRAR FUNCIONARIOS SELECCIONADOS POR OPOSICION O CONCURSO-OPOSICION (REGLAMENTO, ART. 123-3, LEY, ART. 122-C)
- 4.- ESTA ATRIBUCION DE LA DIPUTACION SE CORRESPONDE EXACTAMENTE CON LA ATRIBUCION QUE SEÑALAN A LA COMISION PERMANENTE MUNICIPAL LOS PRECEPTOS QUE FIGURAN EN LOS RECUADROS.

TABLA DE ATRIBUCIONES B

Nº	PRESIDENTE DIPUTACION		ALCALDE AYUNTAMIENTO		CONCEPTO EN EXTRACTO	
	REGLAMENTO	LEY	REGLAMENTO	LEY		
1	170 - 1	268 - a)			116 - a)	CONVOCAR, FINAR Y CURSAR EL ORDEN DEL DIA
2	170 - 2	268 - a)				PUBLICAR EN EL B.O.P CONVOCATORIA EXTRAORDINARIA
3	170 - 3	268 - a)				PREPARAR LOS ASUNTOS DE LA DIPUTACION
4	170 - 4	268 - d)	121 - 1	117 - a)		CUIDAR DEL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES
5	170 - 5				116 - e)	SANCIONAR FALTAS
6	170 - 6	269			120	DELEGAR EN DIPUTADOS O TENIENTES DE ALCALDE
7	170 - 7	268 - l)	121 - 5	117 - c)		EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE CARGOS Y SERVICIOS
8	170 - 8					CONCEDER INGRESO EN ESTABLECIMIENTOS BENEFICOS
9	170 - 9					DEVOLVER NIÑOS E INCAPACITADOS A SUS GUARDADORES
10	170 - 10					RESOLVER INCIDENTES EN PROMIANTIENTOS Y ADOPCIONES
11	170 - 11	268 - c-d)				ADOPTAR MEDIDAS DE REGIMEN INTERIOR EN ESTABLECIMIENTOS BENEFICOS O SANITARIOS Y CENTROS CULTURALES
12	170 - 12	268 - d)	121-2-6-7	116 - c)		APLICAR ORDENANZAS, DAR AUTORIZACIONES Y LICENCIAS (1)
13	170 - 13	268 - e)	123 - 2	122 - b)		APROBAR PLIEGOS DE CONDICIONES DE OBRAS O SERVICIOS POR MENOS DE UN AÑO Y UN PRESUPUESTO (2)
14	170 - 14	268 - l)	121 - 8	116 - h)		PRESIDIR Y ADJUDICAR SUBASTAS (3)
15	170 - 15	268 - c-e)	123 - 2	122 - b)		CONTRATAR Y CONCEDER POR MENOS DE UN AÑO UN PRESUPUESTO (4)
16	170 - 16	268 - d)	121 - 4	116 c)		INSPECCIONAR OBRAS
17	170 - 17	268 - f)	121 - 9	116 g)		SUSCRIBIR CONTRATOS Y DOCUMENTOS
18	170 - 18	268 - d)	121 - 10	116 f)		ADMINISTRAR EL PATRIMONIO
19	170 - 19	268 - d)				ESTIMULAR CONCIERTOS O CONSORCIOS DE ESCUELAS, AGUAS, FOMENTAR VIVEROS, GRANJAS, CAMPOS DE EXPERIMENTACION INDUSTRIAS AGRICOLAS Y GANADERAS Y PARADAS DE REPRODUCTORES
20	170 - 20	268 - d)-l)				PROTEGER LA INDUSTRIA Y SUBVENICIONARLA DEL PRESUPUESTO
21	170 - 21	268 - d)-l)				ORGANIZAR CONCURSOS, CERTAMENOS, FERIAS Y MERCADOS
22	170 - 22	268 - d)-l)				DIFUNDIR LA CULTURA, DAR BECAS SEGUN NORMAS O ACUERDOS
23	170 - 23	268 - d)-l)	123 - 9	122 - g)		CONCEDER SUBVENCIONES Y DISTRIBUIR CANTIDADES (5)
24	170 - 24	268 - f)				ORGANIZAR COLONIAS ESCOLARES
25	170 - 25	268 - d)-l)				FOMENTAR LOS DEPORTES Y EL TURISMO
26	170 - 26	268 - d)-l)	121 - 11			DEFENDER LOS MONUMENTOS Y EL PAISAJE
27	170 - 27	268 - d)-l)	123 - 12	122 - l)		EJERCICIO DE ACCIONES URGENTES (6)
28	170 - 28	268 - m)	121 - 12			NOMBRAR, SEPARAR, PREMIAR O CORREGIR PERSONAL ARMADO O LABORAL
29	170 - 29	268 - g-h)	121-13-14	116 - d)		APERCIBIR Y SUSPENDER (7)
30	170 - 30	268 - g)	123 - 5	122 - e)		SANCIONAR, SALVO CUERPOS NACIONALES O CON SEPARACION O DESTITUCION (8)
31	170 - 31	268 - h)				FORMAR PROYECTOS DE PRESUPUESTO
32	170 - 32	268 - k)	121 - 16			ORDENAR PAGOS Y FORMALIZAR INGRESOS
33	170 - 33	268 - f)	121 - 17	116 - f)		ORGANIZAR LA RECAUDACION Y LA DEPOSITARIA (9)
34	170 - 34	268 - f)	123 - 1	122 - a)		DESARROLLAR LA GESTION ECONOMICA (10)
35	170 - 35	268 - f)-n)	123 - 8	122 - g)		APROBAR FACTURAS
36	170 - 36	268 - f)				PROPORCIONAR ANTECEDENTES Y ESTUDIOS A LA DIPUTACION
37	170 - 37					OTRAS ATRIBUIDAS POR LAS LEYES
38	170 - 38	268 ñ)			117 - c)	COMPETENCIA RESIDUAL
39	168	268	121 - 19	116 - i)		FISCALIZAR PEDANEOS, JUNTAS Y ASAMBLEAS
40			121 - 3			NOMBRAR SECRETARIO PARTICULAR (MAS DE 15.000 HAB.)
41			121 - 15			PRESIDIR ACTOS EN QUE NO ESTE EL GOBERNADOR
42			121 - 18	119		

1.- LA COMISION PERMANENTE MUNICIPAL CONCEDE TODAS LAS LICENCIAS CUANDO NO CORRESPONDA AL ALCALDE SEGUN ORDENANZA (LEY: ART. 122 - f))

2.- ESTA ATRIBUCION DEL PRESIDENTE SE CORRESPONDE CON LA DE LA COMISION PERMANENTE DE LOS ARTS. DEL RECUADRO

3.- EL ALCALDE SOLO ADJUDICA PROVISIONALMENTE, LA ADJUDICACION DEFINITIVA ES DEL PLENO O DE LA PERMANENTE

4.- ESTA ATRIBUCION DEL PRESIDENTE SE CORRESPONDE CON LA DE LA COMISION PERMANENTE DE LOS ARTS. DEL RECUADRO

5.- ESTA ATRIBUCION DEL PRESIDENTE SE CORRESPONDE CON LA DE LA COMISION PERMANENTE DE LOS ARTS. DEL RECUADRO

6.- ESTA ATRIBUCION DEL PRESIDENTE SE CORRESPONDE CON LA DE LA COMISION PERMANENTE DE LOS ARTS. DEL RECUADRO

7.- LA ATRIBUCION DE SUSPENDER A FUNCIONARIOS DE CUERPO NACIONAL ES DE LA PERMANENTE (REGLAMENTO, ART. 123-6; LEY, ART. 122-d)

8.- ESTA ATRIBUCION DEL PRESIDENTE SE CORRESPONDE CON LA DE LA COMISION PERMANENTE DE LOS ARTS. DEL RECUADRO

9.- ESTA ATRIBUCION DEL PRESIDENTE SE CORRESPONDE CON LA DE LA COMISION PERMANENTE DE LOS ARTS. DEL RECUADRO

10.- ESTA ATRIBUCION DEL PRESIDENTE SE CORRESPONDE CON LA DE LA COMISION PERMANENTE DE LOS ARTS. DEL RECUADRO

TABLA DE ATRIBUCIONES C

Nº	COMISION PERMANENTE		PRESIDENCIA O PLENO		CONCEPTO EN EXTRACTO
	REGLAMENTO	LEY	REGLAMENTO	LEY	
1	1 2 3 - 1	1 2 2 - a)	1 7 0 - 3 4	2 6 8 - f)	ORGANIZAR LA RECAUDACION Y LA DEPOSITARIA
2	1 2 3 - 2	1 2 2 - b)	1 7 0 - 13-15	2 6 8 - c)-e)	CONTRATAR Y CONCEDER POR MENOS DE UN AÑO O UN PRESUPUESTO
3	1 2 3 - 3	1 2 2 - c)	1 7 2 - 27	2 7 0 - i)	HONRRAR PREVIA OPOSICION O CONCURSO-OPOSICION
4	1 2 3 - 4	1 2 2 - c)	1 7 2 - 28		CONCEDER JUBILACIONES Y EXCEDENCIAS
5	1 2 3 - 5	1 2 2 - e)	1 7 0 - 3 1	2 6 8 - h)	CORREGIR FUNCIONARIOS, SALVO CUERPOS NACIONALES O DESTITUCION O SEPARACION
6	1 2 3 - 6	1 2 2 - d)	1 7 0 - 3 0	2 6 8 - g)	SUSPENDER FUNCIONARIOS DE CUERPO NACIONAL
7	1 2 3 - 7		1 7 2 - 26		RECOMPENSAS, FELICITACIONES, VOTOS DE GRACIAS
8	1 2 3 - 8	1 2 2 - g)	1 7 0 - 3 5	2 6 8 - f)-n)	DESARROLLAR LA GESTION DEL PRESUPUESTO
9	1 2 3 - 9	1 2 2 - g)	1 7 0 - 2 4	2 6 8 - f)	CONCEDER SUBVENCIONES Y DISTRIBUIR CANTIDADES
10	1 2 3 - 10	1 2 2 - h)			APLICAR PLANES U ORDENANZAS DE COMUNALES
11	1 2 3 - 11	1 2 2 - h)	1 7 2 - 24	2 7 0 - d)	ENAJENAR PARCELAS SOBRIANTES DE VIAS PUBLICAS
12	1 2 3 - 12	1 2 2 - i)	1 7 0 - 2 8	2 6 8 - m)	EJERCITAR ACCIONES URGENTES
13		1 2 2 - f)	1 7 0 - 1 2	2 6 8 - d)	CONCEDER LICENCIAS DE OBRAS, SI LA ORDENANZA NO LO ATRIBUYE AL ALCALDE

NOTA: LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISION PERMANENTE MUNICIPAL SE CORRESPONDEN ORDINARIAMENTE CON ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA DIPUTACION. EN LOS CASOS DE EXCEPCION, LOS PRECEPTOS QUE CONFIEREN ATRIBUCIONES PARALELAS AL PLENO PROVINCIAL SE SEÑALAN CON UN RECUADRO.

TABLA DE ATRIBUCIONES D (PRIMER GRADO)

GRUPOS DE ATRIBUCIONES ESPECIFICAS	DEFINICION DE LA ATRIBUCION GENERICA
I - POLICIA APROBAR REGLAMENTOS U ORDENANZAS (23)	I.- POLICIA DICTAR ORDENANZAS QUE LIMITEN LOS DERECHOS Y REGULEN LOS INTERESES DE LOS MIEMBROS DE LA COLECTIVIDAD LOCAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN ORDEN DE CONVIVENCIA
II INGRESOS APROBAR PRESUPUESTOS Y ORDENANZAS FISCALES (29) ... ENAJENACION DE BIENES (24) CONCERTAR OPERACIONES DE CREDITO (30)	II.- INGRESOS IMPONER EXACCIONES Y PRESUPUESTAR TODOS LOS INGRESOS, REGULARLOS EN LAS ORDENANZAS ENAJENAR BIENES Y CONCERTAR OPERACIONES DE CREDITO
III.-INVERSIONES APROBAR PLANES, PROYECTOS Y EXPROPIACIONES (5) ESTABLECER PLANES DE REPOBLACION FORESTAL (17) APROBAR PLANES DE APROVECHAMIENTO DE COMUNALES (32) APROBAR PRESUPUESTOS.... (29) APROBAR PLIEGOS DE CONDICIONES (3) CONTRATAR POR MAS DE UN AÑO O UN PRESUPUESTO (7) CONCEDER SUBVENCIONES A MUNICIPIOS (9) FIJAR MODALIDADES DE PROTECCION A LA INDUSTRIA (18) ADQUISICION... DE BIENES (24)	III.-INVERSIONES APROBAR PLANES, PRESUPUESTOS, PROYECTOS Y EXPROPIACIONES, CONTRATAR, APROBAR PLANES DE CONDICIONES Y ADJUDICACIONES DE OBRAS CUYA EJECUCION EXCEDA DE UN AÑO O EXIJA CREDITOS DE MAS DE UN PRESUPUESTO Y CONCEDER SUBVENCIONES CON LOS MISMOS FINES Y ADQUIRIR BIENES.
IV MATERIALES APROBAR PRESUPUESTOS... (29) A PROBAR PLIEGOS DE CONDICIONES (3) CONTRATAR POR MAS DE UN AÑO O UN PRESUPUESTO (7) CONCEDER SUBVENCIONES A MUNICIPIOS (9) FIJAR MODALIDADES DE PROTECCION A LA INDUSTRIA (18)	IV MATERIALES PRESUPUESTAR, CONTRATAR, APROBAR PLIEGOS Y ADJUDICACIONES DE SUMINISTROS O ADQUISICIONES CUYA DURACION EXCEDA DE UN AÑO O EXIJA CREDITOS DE MAS DE UN PRESUPUESTO Y CONCEDER SUBVENCIONES
V PERSONAL APROBAR PLANTILLAS Y ESCALAFONES, NOMBRAR, SEPARAR, PREMIAR Y CORREGIR FUNCIONARIOS (27) CONCEDER JUBILACIONES O EXCEDENCIAS (28)	V PERSONAL APROBAR PLANTILLAS Y ESCALAFONES, NOMBRAR, SEPARAR, PREMIAR Y CORREGIR FUNCIONARIOS (2) CONCEDER EXCEDENCIAS O JUBILACIONES (?)
VI SERVICIOS CREAR O SUPRIMIR MANCOMUNIDADES (2) COOPERAR A LOS SERVICIOS MUNICIPALES OBLIGATORIOS (10) ESTABLECER PLANES DE REPOBLACION FORESTAL (17) CONCERTAR CON EL ESTADO OBRAS O SERVICIOS (19) CONSTITUIR CONSORCIOS CON LOS AYUNTAMIENTOS (20) CREAR SERVICIOS DE ENERGIA ELECTRICA (MUN. HASTA 5000) (12) CREAR SERVICIOS PROVINCIALES DE INCENDIOS (14) CREAR O SUPRIMIR SERVICIOS (4) ORGANIZAR SERVICIOS (TRANSPORTE, ALUMBRADO, FUERZA) (6) CREAR CAJAS DE AHORRO PROVINCIALES (14) CREAR CENTROS CULTURALES (15) CREAR Y ORDENAR SERVICIOS AGRO-PECUARIOS (16) PROVINCIALIZAR O MUNICIPALIZAR SERVICIOS (13) APROBAR REGLAMENTOS... (23)	VI SERVICIOS MANCOMUNAR, CONSORCIAR O CONCERTAR Y CREAR SERVICIOS, MUNICIPALIZARLOS O PROVINCIALIZARLOS Y REGLAMENTARLOS
VII PARTICIPACION INFORMAR AGREGACIONES O SEGREGACIONES DE TERMINOS (8) INFORMAR AL GOBERNADOR O AL GOBIERNO (22) CONCEDER MEDALLAS Y HONORES (16)	VII PARTICIPACION INFORMAR A LA ADMINISTRACION DEL ESTADO EN MATERIA PROVINCIAL O MUNICIPAL
VIII COMPLEMENTARIEDAD CONSTITUIR LA CORPORACION (1) PROPONER CARTA ORGANICA O ECONOMICA (35) ADOPTAR Y MODIFICAR BLASONES (25) ALTERAR NOMBRE O CAPITALIDAD (36) DIVIDIR EL TERMINO EN DISTRITOS (37) EJERCITAR ACCIONES (21) CONCEDER QUITAS O ESPERAS (TRANSIGIR) (34) CENSURAR CUENTAS (31)	VIII COMPLEMENTARIEDAD CONSTITUIRSE Y ORGANIZARSE COMO CORPORACION, DEFENDER SUS DERECHOS Y CONTROLAR SU HACIENDA, PATRIMONIO, INGRESOS Y GASTOS

NOTA: LOS NUMEROS ENTRE PARENTESIS, REMITEN AL NUMERO DE LA TABLA A

TABLA DE ATRIBUCIONES E (SEGUNDO GRADO)

GRUPO DE ATRIBUCIONES ESPECIFICAS	DEFINICION DE LA ATRIBUCION GENERICA
<p>I POLICIA CUIDAR DEL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES (4) APLICAR ORDENANZAS, DAR AUTORIZACIONES Y LICENCIAS (12) SANCIONAR FALTAS (5) EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE CARGAS Y SERVICIOS (7) DEFENDER LOS MONUMENTOS Y EL PAISAJE (27)</p>	<p>I POLICIA APLICAR LAS LEYES Y ORDENANZAS, EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE LAS CARGAS QUE IMPONEN, SANCIONAR LAS FALTAS Y CONCEDER AUTORIZACIONES Y LICENCIAS PREVISTAS EN AQUELLAS</p>
<p>II INGRESOS DESARROLLAR LA GESTION ECONOMICA (35) ORGANIZAR LA RECAUDACION Y LA DEPOSITARIA (34) ADMINISTRAR EL PATRIMONIO (18) ... FORMALIZAR INGRESOS (33)</p>	<p>II INGRESOS DESARROLLAR LA GESTION ECONOMICA, ORGANIZAR LA RECAUDACION Y LA DEPOSITARIA, ADMINISTRAR EL PATRIMONIO Y FORMALIZAR LOS INGRESOS.</p>
<p>III INVERSIONES APROBAR PLIEGOS DE CONDICIONES DE OBRAS Y SERVICIOS POR MENOS DE UN AÑO Y UN PRESUPUESTO (13) CONTRATAR POR MENOS DE UN AÑO Y UN PRESUPUESTO (15) ... ADJUDICAR SUBASTAS (14) CONCEDER SUBVENCIONES Y DISTRIBUIR CANTIDADES (24) APROBAR FACTURAS (36) ... ORDENAR PAGOS (33)</p>	<p>III INVERSIONES CONTRATAR, APROBAR PLIEGOS Y ADJUDICACIONES DE OBRAS CUYA DURACION NO EXCEDA DE UN AÑO Y NO EXIJA CREDITOS MAS QUE DE UN PRESUPUESTO, DISTRIBUIR CANTIDADES O SUBVENCIONES PRESUPUESTADAS, APROBAR FACTURAS Y ORDENAR PAGOS</p>
<p>IV MATERIALES APROBAR PLIEGOS DE CONDICIONES DE OBRAS Y SERVICIOS POR MENOS DE UN AÑO Y UN PRESUPUESTO (13) CONTRATAR POR MENOS DE UN AÑO Y UN PRESUPUESTO (15) ... ADJUDICAR SUBASTAS (14) CONCEDER SUBVENCIONES Y DISTRIBUIR CANTIDADES (24) PROTEGER A LA INDUSTRIA Y SUBVENCIONARLA DEL PRESUPUESTO (21) ... DAR BECAS SEGUN NORMAS O ACUERDOS (23) FOMENTAR LOS DEPORTES Y EL TURISMO (26) ORGANIZAR CONCURSOS Y CERTAMENES... (22) APROBAR FACTURAS (36) ... ORDENAR PAGOS (33)</p>	<p>IV MATERIALES CONTRATAR, APROBAR PLIEGOS Y ADJUDICACIONES DE SUMINISTROS O ADQUISICIONES CUYA DURACION NO EXCEDA DE UN AÑO Y NO EXIJA CREDITOS DE MAS DE UN PRESUPUESTO, DISTRIBUIR CANTIDADES PRESUPUESTADAS (SUBVENCIONES, BECAS, ETC.), APROBAR FACTURAS Y ORDENAR PAGOS.</p>
<p>V PERSONAL NOMBRAR, SEPARAR, PREMIAR O CORREGIR PERSONAL ARMADO O LABORAL (29) APERCIBIR O SUSPENDER (30) SANCIONAR, SALVO CUERPOS NACIONALES O CON SEPARACION O DESTITUCION (31)</p>	<p>V PERSONAL NOMBRAR, SEPARAR, PREMIAR Y CORREGIR PERSONAL ARMADO O LABORAL (1) Y PERSONAL SELECCIONADO POR OPOSICION (?) APERCIBIR Y SUSPENDER A TODA CLASE DE FUNCIONARIOS Y SANCIONARLOS, SALVO A LOS DE CUERPO NACIONAL O CON DESTITUCION O SEPARACION</p>
<p>VI. SERVICIOS ESTIMULAR CONCIERTOS O CONSORCIOS DE ESCUELAS, AGUAS... (19) FOMENTAR VIVEROS, GRANJAS... (20) ORGANIZAR... FERIAS Y MERCADOS (22) CONCEDER INGRESO EN ESTABLECIMIENTOS BENEFICOS (8) DEVOLVER NIÑOS E INCAPACITADOS A SUS GUARDADORES (9) RESOLVER INCIDENTES EN PROHIBIMIENTOS Y ADOPCIONES (10) ADOPTAR MEDIDAS DE REGIMEN INTERIOR EN ESTABLECIMIENTOS BENEFICOS O SANITARIOS Y CENTROS CULTURALES (11)</p>	<p>VI SERVICIOS PROMOVER SERVICIOS, ADOPTAR MEDIDAS DE REGIMEN INTERIOR Y APLICAR REGLAMENTOS PARA SU FUNCIONAMIENTO</p>
<p>VII PARTICIPACION CONVOCAR, FIJAR Y CURSAR EL ORDEN DEL DIA (4) PUBLICAR EN EL B.O.P. CONVOCATORIA EXTRAORDINARIA (2) PREPARAR LOS ASUNTOS DE LA DIPUTACION (3) FORMAR PROYECTOS DE PRESUPUESTO (32) PROPORCIONAR ANTECEDENTES Y ESTUDIOS A LA DIPUTACION (37) SUSCRIBIR CONTRATOS Y DOCUMENTOS (17) PRESIDIR ACTOS EN QUE NO ESTE EL GOBERNADOR (42) PRESIDIR Y ADJUDICAR SUBASTAS (14) INSPECCIONAR OBRAS (16)</p>	<p>VII PARTICIPACION PREPARAR (CONVOCAR Y FIJAR EL ORDEN DEL DIA) LAS SESIONES, ASI COMO LOS ASUNTOS QUE EN ELLAS SE HAN DE TRATAR CON SUS ANTECEDENTES, PRESIDIRLAS Y EJECUTAR LO QUE EN ELLAS SE ACUERDE</p>
<p>VIII COMPLEMENTARIEDAD EJERCICIO DE ACCIONES URGENTES (28) COMPETENCIA RESIDUAL (39) DELEGAR EN DIPUTADOS O TENIENTES DE ALCALDE (6)</p>	<p>VIII COMPLEMENTARIEDAD TOMAR MEDIDAS URGENTES Y PROVISIONALES, EJERCER COMPETENCIAS RESIDUALES Y DELEGAR SUS FUNCIONES</p>

NOTA: LOS NUMEROS ENTRE PARENTESIS, REMITEN AL NUMERO DE LA TABLA -B-

TABLA DE ATRIBUCIONES F

I. POLICIA

1. DICTAR ORDENANZAS QUE LIMITEN LOS DERECHOS Y REGULEN LOS INTERESES DE LOS MIEMBROS DE LA COLECTIVIDAD LOCAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN ORDEN DE CONVIVENCIA.
2. Aplicar las Leyes y Ordenanzas, exigir el cumplimiento de las cargas que imponen, sancionar las faltas y conceder autorizaciones y licencias previstas en aquéllas.

II. INGRESOS

1. IMPONER EXACCIONES Y PRESUPUESTAR TODOS LOS INGRESOS, REGULARLOS EN LAS ORDENANZAS, ENAJENAR BIENES Y CONCERTAR OPERACIONES DE CREDITO.
2. Desarrollar la gestión económica, organizar la recaudación y la Depósito, administrar el Patrimonio y formalizar los ingresos.

III. INVERSIONES

1. APROBAR PLANES, PRESUPUESTOS, PROYECTOS Y EXPROPIACIONES, CONTRATAR, APROBAR PLIEGOS DE CONDICIONES Y ADJUDICACIONES DE OBRAS CUYA EJECUCION EXCEDA DE UN AÑO O EXIJA CREDITOS DE MAS DE UN PRESUPUESTO Y CONCEDER SUBVENCIONES CON LOS MISMOS FINES O ADQUIRIR BIENES.
2. Contratar, aprobar pliegos y adjudicaciones de obras cuya duración no exceda de un año y no exija créditos más que de un Presupuesto, distribuir cantidades o subvenciones presupuestadas, aprobar facturas y ordenar pagos.

IV. MATERIALES

1. PRESUPUESTAR, CONTRATAR, APROBAR PLIEGOS Y ADJUDICACIONES DE SUMINISTROS O ADQUISICIONES CUYA DURACION EXCEDA DE UN AÑO O EXIJA CREDITOS DE MAS DE UN PRESUPUESTO Y CONCEDER SUBVENCIONES.
2. Contratar, aprobar pliegos y adjudicaciones de suministros o adquisiciones cuya duración no exceda de un año y no exijan créditos de más de un Presupuesto, distribuir cantidades presupuestadas (subvenciones, becas, etc.), aprobar facturas y ordenar pagos.

V. PERSONAL

1. APROBAR PLANTILLAS Y ESCALAFONES, NOMBRAR, SEPARAR, PREMIAR, CORREGIR FUNCIONARIOS (?); CONCEDER EXCEDENCIAS Y JUBILACIONES (?).
2. Nombrar, separar, premiar, corregir personal armado o laboral (?) y personal seleccionado por oposición (?), apercibir y suspender a toda clase de funcionarios y sancionarlos, salvo los de Cuerpo Nacional o con destitución o separación.

VI. SERVICIOS

1. MANCOMUNAR, CONSORCIAR O CONCERTAR Y CREAR SERVICIOS, MUNICIPALIZARLOS O PROVINCIALIZARLOS Y REGLAMENTARLOS.
2. Promover servicios, adoptar medidas de régimen interior y aplicar Reglamentos para su funcionamiento.

VII. PARTICIPACION

1. INFORMAR A LA ADMINISTRACION DEL ESTADO EN MATERIA LOCAL.
2. Preparar (convocar, fijar el orden del día) las sesiones, así como los asuntos que en ellas se han de tratar, con sus antecedentes, presidirlas y ejecutar lo que en ellas se acuerde.

VIII. COMPLEMENTARIEDAD

1. CONSTITUIRSE Y ORGANIZARSE COMO CORPORACION, DEFENDER SUS DERECHOS Y CONTROLAR SU HACIENDA, PATRIMONIO, INGRESOS Y GASTOS.
2. Tomar medidas urgentes y provisionales, ejercer competencias residuales y delegar sus funciones.

De la observación de la tabla F se deduce claramente que el legislador, en materia de atribución de funciones, no ha seguido un criterio único, sino varios, que pueden englobarse en una apreciación empírica de la mayor o menor importancia de la función considerada de una manera casuística y un tanto subjetiva.

Luce, en primer lugar, un criterio que nos parece lógico y acertado, en el que abundaremos en la sección siguiente. Las funciones más condicionantes de todo el sistema son objeto de una consideración primaria. Así, las materias de ordenanzas o reglamentos, planes, presupuestos o creación de servicios son atribuidas a los órganos supremos o primarios. Estas atribuciones son muy lógicas; pero aquí se acaba cuanto de digno de alabanza creemos contemplar.

Es muy discutible que funciones muy condicionadas deban ser atribuidas a los órganos primarios o supremos. Así, un proyecto, definido en un plan, financiado en un presupuesto, ha de ser objeto de decisiones sucesivas desde su aprobación, pasando por su ejecución o contrata hasta el final por parte del mismo órgano supremo o primario que estableció aquellos condicionamientos. Este criterio está en pugna con los principios de organización. Los órganos primarios son muy representativos y dan mucha seguridad, pero por regla general son muy poco ágiles y su intervención retrasa la acción. Esta circunstancia es la que justifica la existencia de órganos secundarios que, al estar condicionados por las decisiones de aquéllos, sirven ágilmente para la ejecución de éstas. Por otro lado, no tiene mucho sentido el condicionamiento de los propios actos de un modo formal, ya que quien hace igualmente deshace. Nuestro sistema legal de atribución de funciones está plagado de defectos como los denunciados. Lo que decíamos de un proyecto, igualmente puede afirmarse de una plantilla, un escalafón o un nombramiento, respecto a las dotaciones presupuestarias. Evidentemente no hay asunto por importante que parezca que merezca ser «llevado de la mano» de principio a fin por un órgano primario o supremo.

Encontramos también en el sistema legal sutilezas de notoria inconsecuencia. Un nombramiento o un cese en el servicio es

algo tan uniforme desde el punto de vista funcional que da igual que use o no use armas, o que preste sus servicios en una entidad u otra, o que sea nombrado por oposición o por concurso. Tampoco tiene trascendencia que la ejecución de una obra dure menos o más de doce meses, si su ejecución depende de la dotación presupuestaria de un ejercicio y, aunque sea de dos o más ejercicios, si responden a un plan. No resulta nada lógico «cortar en dos» la función de contratar o la de sancionar.

Todos estos defectos proceden, a nuestro juicio, de la evolución legislativa del gobierno local, que cada vez se ha separado más de la realidad social subyacente. En origen, unas Entidades locales de tipo popular podían abordar sus simples tareas sin más estructura que un consejo de vecinos. Aún hoy quedan entidades de esta clase con existencia formal, como veremos en el último capítulo, y aun otras con existencia puramente fáctica. Al complicarse técnica y demográficamente las tareas, no basta con multiplicar el número de Concejales, ni proporcionarles mayor número de ayudantes, ni fortalecer las atribuciones del Alcalde. En realidad estamos ante una formación social de tipo muy distinto, con funciones mucho más complejas y que requiere una estructura formal muy sólida e incompatible con los residuos del pasado.

A la vista de los resultados de nuestro análisis, creemos que cualquier reforma del régimen de gobierno local es preciso enfocarla con una nueva mentalidad más acorde con la realidad sociológica que, como organizaciones, presentan hoy las Entidades locales. El punto de partida del nuevo sistema no puede buscarse en otro lugar que el análisis de funciones.

El actual sistema formal de atribuciones es muy defectuoso. Carece del dinamismo que exige la vida moderna y se presta a conflictos interorgánicos más o menos agudos. Es muy fácil que con el sistema vigente cada órgano de gobierno camine por su lado como resultado de un reparto de atribuciones muy compartimentado y poco articulado, de una parte, y enormemente casuística, de otra. Confiar en medidas que den un gran peso a los órganos secundarios en las actividades de los órganos primarios —por ejemplo, fortalecer políticamente la influencia de Alcal-

des y Presidentes—no deja de ser una forma de complicar con responsabilidades muy gravosas e innecesarias la actuación de estos órganos secundarios y, desde luego, tergiversar la racionalidad del sistema. Es preciso no confiar en *personalidades extraordinarias*, que no son muy abundantes ni frecuentes. Lo básico es lograr un sistema coherente y seguro.

Creemos, pues, poder concluir en que el sistema actual de atribuciones de los órganos de gobierno local, formado por alusión a través de remiendos, mejor o peor logrados, tiene graves defectos en el plano institucional y, por tanto, es preciso revisarlo desde la base.

IV. LA CONGRUENCIA Y LA COMPLEMENTARIEDAD DE LAS FUNCIONES

No hay sistema posible, si las funciones que engloba no son congruentes o complementarias. Por ello es imposible señalar las funciones de nadie sin tener en cuenta las de los demás.

Este condicionamiento recíproco exige a veces una simple coordinación (del tipo «pregunta-respuesta»); pero otras veces este condicionamiento recíproco supone la supremacía de unas funciones sobre otras (del tipo «mando-obediencia»). La línea jerárquica resuelve este problema en el plano personal, pero el mando personal tiene algunos inconvenientes: exige una presencia casi permanente del jefe y una comprobación también muy permanente del contenido de los actos de ejecución de las órdenes. El mando personal supone siempre en el superior una competencia técnica mayor o, al menos, igual que en el subordinado. El mando personal exige que las tareas sean homogéneas. En cuanto se interpone un especialista las cosas se complican. Tampoco el mando personal tolera líneas demasiado prolongadas, pues las órdenes se deforman progresivamente al ser interpretadas en cada escalón.

Los inconvenientes más graves que el mando puede sufrir son los que afectan al mando supremo. Ninguna burocracia puede subsistir dependiendo de sí misma. El mando supremo no

puede ser burocrático, sino que debe tener su raigambre directa o indirecta en la colectividad a la que sirve la burocracia. Esto ocurre lo mismo en una sociedad anónima que en una institución pública. El mando «no-técnico» precisa establecer fórmulas de dominación distintas del «orden y mando» del modelo burocrático puro. Colocado en este terreno, el mando supremo podría ser burlado u obstaculizado por quienes «saben» más que él. Un mando institucional se caracteriza por conceder un rango supremo a determinadas funciones que condicionan todo el sistema. Un mando de esta clase es el que permite y justifica el desarrollo de una burocracia eficaz y sin desviaciones. El fin de la organización burocrática es *maximizar* la eficacia, hacer posible la colaboración de los especialistas y *rutinizar* los comportamientos; pero este instrumento sólo es útil si existe un mando institucional claro y justo; si no, lo más probable es que sea invadida por todas las corruptelas y se convierta en un instrumento de opresión. Es cierto que ante este peligro las burocracias podrían ser radicalmente suprimidas, pero habría que aceptar la pérdida de los beneficios que proporcionan, y lo cierto es que todas las ventajas de la vida moderna, desde la producción masiva de medicamentos, pasando por la de manufacturas de toda clase, hasta llegar a los servicios más refinados, se deben al funcionamiento de organizaciones formales o burocratizadas. Además de no cambiar radicalmente la vida social, la supresión de una burocracia profesional, patente y controlada, nos llevaría a la peor burocracia: la de los «amateurs», de los emboscados en la política y de los incontrolados. En las condiciones de hoy, la burocracia es un fenómeno social que se produce solo. Por ello no se le debe ignorar, sino racionalizarlo y controlarlo.

Un buen mando institucional debe abordar las decisiones de política (objetivos y métodos), las decisiones de asignación (de medios, especialmente los financieros, pero sin excluir los humanos y los formales) y las decisiones de integración, es decir, aquéllas de régimen interno que mantienen el sistema unido, compacto y coordinado. Todas estas decisiones son creativas, innovadoras, aunque no utópicas, sino traducibles en acción organizada.

Sin embargo, un mando institucional, si bien es imprescindible, no basta; tiene que prolongarse en un aparato que permita descomponer y *rutinizar* la acción para multiplicar el esfuerzo. Todo este aparato, que no es más que una burocracia, va tomando decisiones rutinarias numerosísimas que son imposibles de controlar una a una, pero que son susceptibles de control interna y externamente a través de los resultados.

El binomio «creación-rutina» no es perfecto. Los sistemas, aun los mejor definidos en el plano institucional, evolucionan o llevan a circunstancias que no están previstas. Este problema lleva a múltiples decisiones intermedias de «adaptación». El mismo mando institucional, consciente de que no puede preverlo todo, deja lugar intencionalmente a delicadas operaciones de adaptación. Este tipo de decisión es muy importante, muy laborioso y de mucha responsabilidad. No puede dejarse en manos de cualquiera. El descuido en esta materia puede hacer fracasar sistemas muy bien concebidos. En una sociedad anónima esta tarea descansa en el gerente, hombre de confianza, pero a cuyo lado, con este fin, suele colocarse en ocasiones un consejero delegado. La solución del problema en las instituciones públicas presenta matices más complejos.

Estos tres tipos de decisión se condicionan en cadena. Producen secuencias de actos o decisiones que se condicionan. Las decisiones rutinarias por otras creativas, bien directamente o bien a través de otras adaptativas. Las decisiones adaptativas siempre estarán condicionadas, al menos en parte, por otras de tipo creativo.

Estimamos que cualquier distribución de funciones entre órganos debe seguir la pauta de estos tres escalones: creación, adaptación y rutina. Siguiendo este criterio, y adaptándonos a los ocho grupos de funciones del número dos, que ya hemos empleado en la sección anterior, nos atrevemos a formular los tres escalones de funciones articuladas, tal como a nuestro juicio deberían quedar establecidas en una reforma.

A) POLICÍA.

- a) Dictar ordenanzas de policía que limiten los derechos

y regulen los intereses de quienes participen en la Vida local.

b) Adoptar las medidas conducentes a la aplicación de las ordenanzas de policía, haciendo uso de las facultades discrecionales que éstas confieran; dar autorizaciones y concesiones previstas en las mismas; sancionar las infracciones y promover la ejecución forzosa cuando proceda.

c) Otorgar licencias de toda clase con arreglo a las ordenanzas y facilitar las informaciones previas que requieran.

B) INGRESOS.

a) Imponer exacciones, presupuestar toda clase de ingresos fiscales y patrimoniales y regularlos en las ordenanzas respectivas, así como concertar operaciones de crédito a medio y largo plazo.

b) Otorgar conciertos fiscales, convenir contratos productores de ingresos, establecer estimaciones fiscales, como consecuencia de la función inspectora; imponer y aprobar bases de contribuciones especiales y concertar operaciones de crédito a corto plazo o de tesorería.

c) Liquidar y recaudar toda clase de ingresos.

C) INVERSIONES.

a) Aprobar toda clase de planes y presupuestos para su financiación, así como pliegos generales de condiciones para la contratación de obras.

b) Aprobar proyectos incluidos en planes, así como pliegos extraordinarios y adjudicaciones en concursos.

c) Contratar obras de acuerdo con pliegos generales y extraordinarios, aprobar pliegos específicos conforme a los proyectos, adjudicar subastas, aprobar certificaciones y ordenar pagos.

D) MATERIALES.

a) Aprobar presupuestos de gastos de material y servicios a contratar, así como las bases para su ejecución y pliegos generales para la contratación de servicios y suministros.

b) Autorizar gastos de acuerdo con los presupuestos, apro-

bar pliegos extraordinarios, adjudicar concursos y dictar normas para adquisiciones.

c) Contratar adquisiciones y suministros, de acuerdo con pliegos generales, extraordinarios o normas, una vez autorizados los gastos, y ordenar pagos.

E) PERSONAL.

a) Aprobar presupuestos de personal, fijar bases de retribución y métodos de selección.

b) Aprobar y modificar plantillas, aplicar retribuciones especiales, extraordinarias y eventuales de acuerdo con los presupuestos e iniciar procedimientos de corrección y otorgar premios.

c) Otorgar nombramientos y ceses, conceder permisos y ordenar pagos ordinarios y extraordinarios y eventuales acordados.

F) SERVICIOS.

a) Mancomunar, consorciar y crear servicios, atribuirles personalidad propia, asignarles créditos en presupuesto y determinar su modo de gestión, así como reglamentarlos.

b) Otorgar concesiones y arriendos de servicios, concertarlos o subvencionarlos y asumir la inspección de todos ellos.

c) Dirigir los servicios y administrarlos.

G) PARTICIPACIÓN.

a) Informar al Estado sobre materias de interés local o aquellas específicas que afectan a su territorio o población.

b) Convocar, fijar el orden del día y presidir las sesiones del órgano primario o supremo, suministrarle información sistemática, culminada en propuestas, y dirigir las diligencias de ejecución de sus acuerdos, asumiendo, si es necesario, su representación, así como las facultades inspectoras sobre la administración necesarias para que las decisiones sean cumplidas y puestas en ejecución.

c) Informar sistemáticamente y con propuesta todos los asuntos que haya de decidir o participar el órgano secundario y facilitar las diligencias de ejecución, documentándolas en lo

que fuere preciso; dirigir con plenas facultades todos los servicios, organizándolos e imponiéndoles los procedimientos que sean aplicables para la más correcta ejecución de las decisiones superiores.

H) COMPLEMENTARIEDAD.

a) Constituirse como órgano supremo y organizarse corporativa y territorialmente, así como delegar expresamente sus propias facultades en el órgano inmediatamente inferior.

b) Inspeccionar la administración y delegar sus atribuciones expresamente en el jefe de aquélla, salvo las puramente representativas, que habrán de delegarse en algún miembro destacado del órgano supremo o primario.

c) Dirigir los servicios y otorgar las delegaciones necesarias en los jefes administrativos de los departamentos.

El catálogo que antecede, que no estimamos exhaustivo, creemos que es lo suficientemente expresivo para servir de base a una distribución racional de funciones dentro de una Entidad local organizada, de modo que no se produzcan interferencias que priven de dinamismo al sistema y cada escalón u órgano quede lo suficientemente condicionado para lograr la necesaria unidad de acción.

Concluimos, en suma, que para el logro de una distribución de funciones que sea racional, y sin romper la unidad de acción no prive del necesario dinamismo al sistema, es preciso distinguir un triple escalón: creativo, adaptativo y rutinario, para todas las funciones de aquél.

V. FUNCIONES Y ORGANOS

Creemos haber llegado, dentro del tono de ensayo del presente trabajo, a unas conclusiones aceptables, aunque no sean perfectas, en materia de funciones. Con ello creemos llegado el momento de la confrontación de estas funciones con los órganos aptos para ejercitarlas.

Desde el punto de vista orgánico, vamos a contemplar nuestro problema desde una doble perspectiva: el de la unipersona-

lidad o pluripersonalidad de los órganos y el de la profesionalidad o no-profesionalidad de los titulares o de los componentes de los mismos.

El órgano pluripersonal tiene algunas ventajas y también algunos inconvenientes.

La principal ventaja que presenta el órgano pluripersonal es la mayor ilustración que puede aportar al estudio de los problemas un conjunto de personas, frente a la que puede aportar una sola. No obstante, no hay que exagerar esta ventaja, pues existe un factor secundario que puede modificarla, que es la intensidad con que esas personas se apliquen a ilustrar el asunto. Es posible que una sola persona, entregada a desentrañar el problema, acierte mejor en su solución que varias que sólo lo examinen superficialmente. La segunda ventaja del órgano pluripersonal—a nuestro juicio la más importante—es que la decisión colectiva, una vez adoptada, libera de responsabilidad a cada uno de los participantes, al responsabilizar a todos o al menos a la mayoría. Una decisión individual, si es difícil, va precedida y seguida de una gran tensión psicológica en la persona de su único responsable. Esto no ocurre en una decisión colectiva. No obstante, esta ventaja puede ser un arma de dos filos. Los órganos pluripersonales a veces actúan en forma muy ligera, amparados en esta ventaja, y pueden conducir a resultados desastrosos.

Los inconvenientes de los órganos pluripersonales son dos: el coste y la lentitud. Aunque los miembros no cobren nada (asistencias, dietas o gastos de transporte), toda reunión provoca una serie de gastos específicos, personales y materiales (convocatorias, asistencia de personal retribuido, actas, diligencias, etcétera). Las decisiones colectivas crean corrientes de trabajo intermitentes, difíciles de organizar, e imponen tiempos de espera, como consecuencia de la periodicidad de las sesiones, que perjudican a los intereses implicados, y las demoras no se miden ya en horas o en días, sino en semanas, meses u otros períodos más largos.

En conjunto, es necesario concluir que las ventajas de los órganos pluripersonales no son contundentes, ya que pueden te-

ner doble efecto de ventaja o inconveniente. Esto obliga a la dosificación. En cambio, los inconvenientes son incontrovertibles. Por ello creemos que la utilización de órganos pluripersonales debe mirarse con extrema cautela para comprobar si efectivamente es ventajosa. Frecuentemente, como la creación de esta clase de órganos resulta barata, a base de miembros honorarios que no cobran o de miembros que perciben retribuciones por los cargos que dan acceso al órgano pluripersonal, se abusa de su utilización.

Los órganos unipersonales tienen la gran ventaja de su agilidad y aptitud para una gestión dinámica. Su gran desventaja es lo accesibles que son. Un órgano pluripersonal está muy protegido por el formalismo mínimo con que está obligado a actuar. Un órgano unipersonal está expuesto a un intrusismo constante: visitas, cartas, teléfonos, invitaciones ineludibles, consultas de subordinados, etc. Bien es verdad que una buena organización puede y debe protegerle, pero aun así todavía le queda el problema de la tensión psicológica que forzosamente ha de provocarle la adopción de resoluciones frecuentes, dado lo que se le exige de agilidad, de las que al fin es el único responsable.

La profesionalidad o no-profesionalidad de los titulares o participantes en los órganos de gobierno es otra de las perspectivas de gran interés para nosotros. Ante todo, es preciso aclarar que, para nosotros, no todo cargo retribuido es profesional. La profesionalidad es más definida por la dedicación que por la retribución. Puede haber cargos retribuidos, y aun magníficamente retribuidos, desempeñados por no-profesionales. La profesionalidad, como dedicación, comporta retribución, pero también exige cierta capacitación objetiva de la persona y una relativa estabilidad en el cargo, al menos en potencia. Un Consejero de una sociedad anónima no es un profesional; un Gerente, sí. El Consejero, aunque lo sea toda su vida, periódicamente ha de someterse a una elección. El Gerente, cuando se le nombró, se pretendió nombrarle para siempre. Si se le destituye, es un accidente. No se le nombró pensando en destituirle, sino en mantenerlo, salvo que un mal resultado, ciertamente no apetecido, obligara a separarlo.

No vamos a tratar aquí de las ventajas de una actuación profesional. Desde un punto de vista circunscrito a la acción, en sí misma considerada, todas las ventajas están a favor del profesional, pero éste no es nuestro problema. Nuestro problema es que el profesional no utilice todas esas ventajas exclusivamente en favor de sí mismo y no de la colectividad a que sirva. El problema es peliagudo, porque nos rechaza del puro terreno profesional. No podemos poner otro profesional para que lo vigile, pues el problema se nos repetiría en este nuevo profesional. ¿Quién lo vigilaría a él? No hay otra solución que encomendar la vigilancia de los profesionales a los no-profesionales. Ninguna burocracia puede depender de sí misma. El problema es grave, pues lo primero que tenemos que cuidar es que estos no-profesionales no se conviertan en profesionales, con sus defectos y encima con una menor capacitación y probablemente una irresponsabilidad derivada de su velo de no-profesionalidad.

En la Administración pública todos estos problemas se agudizan al no existir la hora de la verdad de un beneficio contante y sonante como en la administración privada.

Tras estas consideraciones preliminares, enfrentémonos con el problema de las funciones y de los órganos.

1. FUNCIONES Y ÓRGANOS PRIMARIOS.

En la tabla adjunta se segregan de la enumeración del capítulo anterior las funciones que nosotros consideramos primarias. ¿A qué tipo de órgano podrían atribuirse tales funciones? :

Es indudable que tales funciones encarnan graves responsabilidades de decisión. Cualquier desviación de tipo reglamentario o presupuestario puede producir un impacto grave en la vida de la colectividad. Lo mismo podría decirse de la decisión por un servicio o por otro en la elección de objetivos. Creemos sinceramente que las decisiones a que den lugar estas funciones primarias son demasiado importantes para responsabilizar de ellas a un hombre solo. Por otro lado, la correlación entre estas decisiones y las aspiraciones de la colectividad debe estar asegurada, y la opinión de un hombre solo es muy posible que se aparte de

la media general. Creemos que esta clase de funciones debe ser atribuida a un órgano pluripersonal lo más representativo posible.

TABLA DE FUNCIONES PRIMARIAS

1. Dictar ordenanzas de policía que limiten los derechos y regulen los intereses de quienes participen en la Vida local.
2. Imponer exacciones, presupuestar toda clase de ingresos fiscales y patrimoniales y regularlos en las ordenanzas respectivas, así como concertar operaciones de crédito a medio y largo plazo.
3. Aprobar toda clase de planes y presupuestos para su financiación, así como pliegos generales de condiciones para la contratación de obras.
4. Aprobar presupuestos de gastos de material y servicios a contratar, así como las bases para su ejecución y pliegos generales para la contratación de servicios y suministros.
5. Aprobar presupuestos de personal, fijar bases de retribución y métodos de selección.
6. Mancomunar, consorciar y crear servicios, atribuirles personalidad propia, asignarles créditos en presupuesto y determinar su modo de gestión, así como reglamentarlos.
7. Informar al Estado sobre materias de interés local o aquéllas específicas que afecten a su territorio o población.
8. Constituirse como órgano supremo y organizarse corporativa y territorialmente, así como delegar expresamente sus propias facultades en el órgano inmediatamente inferior.

No tiene en cambio ningún peso en nuestra opinión la información básica que puedan aportar las personas que compongan dicho órgano en la resolución de los problemas que se tropiece en su actuación. La misión de tal órgano pluripersonal debe limitarse a garantizar que la decisión que se adopte sea conforme con las aspiraciones de la colectividad y a responsabilizarse de ella.

Tal órgano pluripersonal lógicamente debe estar compuesto de no-profesionales. No puede aspirarse a que una serie de personas que se reúnen de una forma intermitente puedan hacer una profesión de ello, ni tampoco sería lógico que un órgano renovable periódicamente por exigencia de su representatividad nutriese sus filas de profesionales. Esto es independiente de la asignación de retribución con un criterio de indemnidad amplio

que cubriese no sólo gastos, sino también el sacrificio de tiempo que suponen las sesiones.

Desde nuestro punto de vista, dicho órgano debiera de ser del tipo de una asamblea. Al carecer de facultades de gestión propiamente dicha, el número de miembros no lo embarazaría en su actuación y, en cambio, podría ser mucho más representativo. No creemos, pues, que debe ser tacaño quien señale su número de componentes.

Hasta el momento actual, por una reminiscencia del pasado, se ha pensado en el Pleno de las corporaciones como un organismo gestor, y esto, en las Entidades locales organizadas, es una quimera, dada la complejidad y exigencias técnicas de la gestión de los servicios. Además se da la paradoja de que en un organismo gestor, cuanto más compleja es la gestión, mayor número de personas intervienen en ella. En una Entidad local organizada, una gestión de tres a ocho personas aún sería viable, pero de veintiuna o veinticuatro es una locura.

2. FUNCIONES Y ÓRGANOS SECUNDARIOS.

En la tabla adjunta se segregan, también, de la enumeración del capítulo anterior, las funciones secundarias, con el mismo fin de preguntarnos a qué tipo de órgano deben ser atribuidas.

En el sistema legislativo actual, como vimos en la sección 4, todas las funciones de gestión que no se reserva, por su importancia, el órgano primario (Pleno) son atribuidas a uno o dos órganos secundarios (Presidente solo o Alcalde y Permanente). En este sistema la figura del Alcalde queda en la penumbra de lo funcional. ¿Qué puede hacer hoy un Alcalde con la legislación en la mano? Muy poco. Sin embargo, la realidad de todos los días contradice esta afirmación en la práctica. ¿Por qué? Una fuerza política nada menospreciable, por más que no aparezca en la Ley, hace del Alcalde no algo, sino *todo* en un Municipio de importante volumen. Con la Ley en la mano, un Alcalde puede poner multas (bastante ridículas, por cierto), nombrar guardias (previo concurso u oposición formal), iniciar expedientes disciplinarios (no en todo caso), imponer alguna corrección (no pasa de algo más que una regañina). Un Presiden-

te puede hacer algo más, pero no tanto como parece exigir el énfasis legal y la apariencia del cargo. Contrasta extraordinariamente lo que en la vida real es un Alcalde o un Presidente con las escasas atribuciones decisorias que les atribuye la Ley. Este origen informal o político de Presidentes y Alcaldes produce un desgaste terrible de energías para quienes ejercen tales cargos, ya muy gravosos por otras circunstancias mucho más difíciles de obviar con una palabra del legislador.

TABLA DE FUNCIONES SECUNDARIAS

1. Adoptar las medidas conducentes a la aplicación de las ordenanzas de policía, haciendo uso de las facultades discrecionales que éstas confieren; dar autorizaciones y concesiones previstas en las mismas, sancionar las infracciones y promover la ejecución forzosa cuando proceda.
2. Otorgar conciertos fiscales, convenir contratos productores de ingresos, establecer estimaciones fiscales como consecuencia de la función inspectora, imponer y aprobar bases de contribuciones especiales y concertar operaciones de crédito a corto plazo o de tesorería.
3. Aprobar proyectos incluidos en planes, así como los pliegos de condiciones extraordinarios y las adjudicaciones en los concursos.
4. Autorizar gastos de acuerdo con los presupuestos, aprobar pliegos de condiciones extraordinarios, adjudicar concursos y dictar normas para adquisiciones.
5. Aprobar y modificar plantillas, aplicar retribuciones especiales, extraordinarias y eventuales, de acuerdo con los presupuestos, otorgar premios e iniciar procedimientos de corrección.
6. Otorgar concesiones y arriendos de servicios, concertarlos o subvencionarlos y asumir la inspección de todos ellos.
7. Convocar, fijar el orden del día y presidir las sesiones del órgano primario o supremo, suministrarle información sistemática, culminada en propuestas, dirigir las diligencias de ejecución de sus acuerdos, asumiendo, si es necesario, su representación, así como las facultades inspectoras sobre la administración necesarias para que las decisiones sean cumplidas y puestas en ejecución.
8. Inspeccionar la administración y delegar sus atribuciones expresamente en el jefe de aquélla, salvo las puramente representativas, que habrán de delegarse en algún miembro destacado del órgano supremo o primario.

Creemos que un órgano colectivo, interpuesto entre Alcaldes o Presidentes y el Pleno, sobra. No es más que un quebradero de cabeza más para los primeros, lejos de ser una ayuda. El poco éxito que en las Diputaciones ha tenido la Comisión de gobierno—facultativa y no obligatoria, como la Permanente en los Municipios—así lo ha demostrado. Creemos que se ha cometido un

error al tratar de convertir la Comisión permanente en un instrumento de ayuda para el Alcalde. En origen, tal Comisión fue concebida como un instrumento al servicio del Pleno y jugó su papel de descongestionarlo de asuntos triviales, para los cuales el Pleno no tenía tiempo ni agilidad suficientes. Para el Alcalde, que cuenta con más tiempo y agilidad que la propia Permanente, lejos de ser una ayuda, sólo es una traba más.

Desde hace años, tanto el Alcalde como el Presidente han sido conceptuados como jefes de la administración y no como meros Presidentes. En la misma Ley hay afirmaciones sobre el particular. En toda organización es preciso un jefe que imprima una dirección única. No obstante, la Ley se ha quedado en la afirmación, sin configurar el cargo en consecuencia a la hora de fijar sus atribuciones.

El órgano secundario de que estamos tratando creemos que debe ser unipersonal, dinámico, de gran capacidad de dirección y gran representatividad. No es que no sea posible que esta misión sea desempeñada por un órgano colectivo (un directorio de pocos miembros), pero creemos que toda la experiencia está en contra en las grandes Entidades locales.

¿Debe ser un profesional quien asuma la titularidad de este órgano secundario? Creemos sinceramente que no. Esto no quiere decir que no sea deseable una cierta capacidad de dirección y gestión, pero creemos que esta capacidad no exige la profesionalidad. Creemos, en cambio, que la representatividad es de gran importancia y se aviene mal con la estricta profesionalidad.

La misión fundamental de este órgano secundario es traducir en acción las decisiones, un tanto abstractas y genéricas, del órgano primario, precisamente en sus puntos más delicados y difíciles, lo cual supone una especificación de las aspiraciones de la colectividad y ejercer atribuciones de representación del órgano primario, al cual, por decirlo así, personifica. En estas circunstancias, el órgano secundario está más emparentado con el mundo representativo y no profesional del órgano primario que con el de lo profesional y lo técnico.

No creemos, en cambio, que las decisiones rutinarias deban ser sometidas a este órgano, si no queremos ponerlo al borde

de la sobresaturación, como hoy ocurre muchas veces. Sobre este tipo de actividad, propio de las funciones terciarias, hoy no reconocidas, pero que estimamos que deben recibir un tratamiento especial, bastaría que el órgano secundario mantuviera una actitud de inspección y asegurase la publicidad mediante una exigencia de cuentas claras.

Sobre este órgano secundario no hay que olvidar que pesa toda la información exterior, tanto activa como pasiva. Esta actividad exige muchas visitas, entrevistas y otros actos que roban tiempo en exceso y no se pueden eludir dentro de un concepto democrático y participativo de la vida social. Esta circunstancia abona más desligarlo de funciones rutinarias.

Aun concebido el cargo de forma que queden en manos de su titular los resortes indispensables, no se puede negar que sus decisiones provoquen fuerte tensión en la persona de su titular. Sin duda, no será nunca fácil ser Alcalde o Presidente. Hoy esta tensión se modera mediante el juego de las Comisiones informativas y las delegaciones que a su vez sirven a la descongestión. Estas Comisiones están justificadas para la preparación de decisiones plenarios, en cuanto resulte muy elevado el número de las personas que deban adoptarlas. No ocurre así con las decisiones del Alcalde o Presidente. Las Comisiones, en este caso, no sólo informan, sino que también condicionan y se convierten fácilmente en Comisiones *delegadas*, con todos los inconvenientes de la irresponsabilidad de los órganos colectivos en materia de gestión y de la descoordinación que pueden provocar. Decimos que no sólo «informan», sino que «condicionan», porque para un Alcalde o Presidente es duro contradecir a aquellos con quienes después va a tropezar en una votación. Algo parecido ocurre con las delegaciones en miembros corporativos. El delegado impone una opinión personal, no la del delegante. Creemos que esta clase de problemas son los que más perjudican hoy al funcionamiento de las Entidades locales organizadas. La congestión de los problemas que hoy agobian a los Alcaldes o Presidentes carece de solución fuera del plano burocrático, es decir, en la consideración de *funciones terciarias*.

Queda todavía el problema de la tensión que a Alcaldes y

Presidentes pueda producirles la adopción de decisiones difíciles. Creemos que el remedio de este problema cae dentro del ámbito de órganos asesores (*staff*), a los que con libertad, tanto de acudir a ellos como de seguir su parecer, puedan recurrir en busca de un consejo de más meditado y objetivo posible. Un órgano del tipo de «Junta de jefes de servicio» podría ser extremadamente útil para problemas difíciles que presenten diversos matices técnicos. Un órgano puramente asesor, del tipo de «Diputación permanente», formado por un pequeño grupo de miembros del órgano primario, que cuente con la confianza de éste, podría ser también muy útil para la adopción de medidas urgentes e imprevisibles u otras que contribuyeran a un control de mayor garantía (para determinadas cuentas de importancia o a las que se quisiera dar mayor publicidad). Claro es que un órgano asesor de este último tipo habría de ser utilizado con mesura para evitar un condicionamiento demasiado fuerte de la actuación de Alcaldes o Presidentes, o para evitar que éstos descansaran excesivamente en él con objeto de irresponsabilizarse.

El tema de la designación del titular del órgano secundario es hoy uno de los más polémicos. Creemos que la designación específica del titular de este órgano, que no por ser secundario deja de ser la pieza maestra del sistema, ha constituido el mayor éxito del sistema actual. La fuerte personalidad de los Alcaldes y Presidentes, que en la mayor parte de los casos han permanecido al margen del compromiso electoral frente a las corporaciones, ha derivado, de modo muy acusado, de su designación específica para el cargo y de su investidura totalmente ajena a las corporaciones. Aunque no entramos en el problema de si el cargo ha de ser electivo o de designación superior, pues creemos que la solución es discutible, según la clase de entidad de que se trate, creemos que el peor procedimiento de designación es el de la elección por el órgano primario. Si se prescinde total o parcialmente del sistema de designación por autoridad superior, lo cual parece muy probable, estimamos que el Alcalde o, en su caso, Presidente, debe ser elegido específica y directamente por la colectividad para que pueda actuar con independencia y fuer-

za propia y sin más condicionamiento al órgano primario que el establecido institucionalmente.

Lo que sí parece razonable en cualquier caso es que el mandato del titular del órgano secundario se limite a un período fijo. Es la única forma de evitar una posible actuación tendente a la conservación del cargo (lo cual es instintivo), con perjuicio del logro de los objetivos de la entidad. Para conservar el cargo hay que jugárselo, si es preciso. El único camino para ello debe ser la reelección a la vista de los resultados de la gestión.

3. FUNCIONES Y ÓRGANOS TERCARIOS.

En la tabla adjunta se segregan también de la enumeración del capítulo anterior las funciones de tipo terciario.

TABLA DE FUNCIONES TERCARIAS

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Otorgar licencias de toda clase con arreglo a las ordenanzas y facilitar las informaciones previas que requieran. 2. Liquidar y recaudar toda clase de ingresos. 3. Contratar obras, de acuerdo con pliegos generales y extraordinarios; aprobar pliegos específicos, conforme a los proyectos; adjudicar subastas, aprobar certificaciones de obras y ordenar pagos. 4. Contratar adquisiciones y suministros de acuerdo con pliegos generales, extraordinarios o normas, una vez autorizados los gastos, y ordenar pagos. 5. Otorgar nombramientos y ceses, conceder permisos y ordenar pagos ordinarios y extraordinarios o eventuales, una vez acordados. 6. Dirigir los servicios y administrarlos. 7. Informar sistemáticamente, y con propuesta, todos los asuntos en que haya de decidir o participar el órgano secundario y facilitar las diligencias de ejecución documentándolas en lo que fuere preciso; dirigir con plenas facultades todos los servicios, organizándolos e imponiéndoles los procedimientos que sean aplicables para la más correcta ejecución de las decisiones superiores. 8. Dirigir los servicios y otorgar las delegaciones necesarias en los jefes administrativos de los departamentos. |
|--|

Es casi evidente que tales funciones encajan perfectamente en el plano profesional, pues son susceptibles de burocratización con todas las ventajas. Estas funciones son las que dan lugar a un mayor número de decisiones, si bien sean las más sencillas. Podemos señalar para su adopción el nivel del Secretario de la

entidad, sin perjuicio de que el número de decisiones a adoptar obligue en algunas entidades a oportunas delegaciones en otros jefes administrativos.

Como pensamos dedicar otro trabajo especial a este tema, no nos extenderemos aquí en el análisis de estas funciones, pero no queremos dejar de consignar dos cosas, por la relación que guardan con el tema que ahora nos ocupa.

La primera es que la intromisión en decisiones rutinarias de valoraciones no técnicas es perturbadora y conduce a la discriminación y a la injusticia. Para cada problema rutinario la técnica tiene una respuesta garantizada que elimina toda tensión. Nos atrevemos a afirmar que si en la solución de un problema rutinario hay tensiones, sólo puede ser por la intervención de intereses bastardos.

La segunda es que este tipo de función es el más susceptible de inspección externa. En este tipo de funciones la exigencia de responsabilidad es fácil, siempre que se ejercite por órganos unipersonales y profesionales; pero si se atribuye a no profesionales y sobre todo a órganos pluripersonales, se tropezará con grandes dificultades para exigir responsabilidad, pese a que la existencia de ésta sea muy clara.

En suma, opinamos que la estructura de gobierno en las Entidades locales organizadas podría basarse:

1. En un órgano primario pluripersonal, representativo y numeroso, del tipo de una asamblea, que asuma las funciones innovadoras y creativas del sistema.
2. Un órgano secundario unipersonal, representativo por sí mismo, que se haga cargo de las funciones de tipo adaptativo.
3. Un órgano terciario, organizado burocráticamente y de tipo profesional, encabezado por un jefe profesional que asuma las funciones rutinarias.

VI. EL ANALISIS DE FUNCIONES EN LAS ENTIDADES POPULARES

EXPOSICIÓN.

Todo lo que se ha dicho hasta aquí se refiere a un tipo de

Entidad local que hemos calificado de «organizada» y cuyo concepto hemos esbozado en la sección 1. Pero este no es el único tipo de Entidad local existente. Al lado de éstas existen otras Entidades locales que calificamos de «populares».

Entendemos por Entidades locales populares a aquellas que por sus exiguos recursos humanos y la escasa oportunidad de éstos de especialización técnica, se apoyan, dentro de un nivel de eficacia de corto alcance, en la participación ciudadana, a través de los cauces de una representatividad muy genuina y en la ventaja de una actividad muy próxima a las necesidades que se pretenden satisfacer.

A este tipo de entidad pertenecieron en origen todas las Entidades locales; pero, por un lado, el fenómeno de la concentración de población y, por otro, la revolución tecnológica han exigido y posibilitado la transformación en Entidades locales organizadas de muchas de ellas, por la creciente exigencia de servicios tecnificados para una vida que se estima mejor.

Subsisten hoy numerosas entidades de este tipo en las pequeñas comunidades rurales que, posiblemente, nunca puedan llegar a transformarse por sí solas en Entidades locales organizadas.

No creemos que conceptualmente tales entidades populares sean incompatibles con la existencia de entidades organizadas. Es más, creemos que sería deseable que dentro de las grandes entidades organizadas subsistieran, englobadas en ellas, entidades populares. Las condiciones anárquicas en que han crecido las ciudades, en un proceso de gigantismo indiscriminado, dificulta el ideal de que en barriadas o unidades de residencia bien definidas (esta definición es lo que suele fallar) existieran Entidades locales populares. Dentro de una Entidad local comarcal de tipo organizado, es evidente la subsistencia de grupos de población que comprenda, en los que consideramos que pueden y deben persistir, entidades populares.

Lo que sí es nocivo es el confucionismo que hoy existe en la definición de una y otra clase de Entidades locales, porque cada una de ellas, para cumplir su misión, la misión que de ellas puede esperarse, han de funcionar de forma muy diferente. El for-

malismo ahoga a las entidades populares y la actuación espontánea e informal anarquiza y esteriliza a las entidades organizadas.

El principal problema que presentan las Entidades locales populares es el de hasta dónde alcanza su eficacia. Nosotros, *ad exemplum*, hemos formulado este repertorio que, sin pretender ser exhaustivo, estimamos significativo:

1. Conservación, entretenimiento, limpieza y ornato de calles, jardines, monumentos, edificios públicos, servicios (fuentes, alumbrado) y cementerios.
2. Ejecución por administración de pequeñas obras de interés común.
3. Organización de actos recreativos, culturales y deportivos y mantenimiento de círculos o centros del mismo carácter.
4. Arbitrar, entre los miembros de la colectividad, medios económicos con destino a los fines señalados en los apartados anteriores o para realizar aportaciones para la ejecución de obras en su beneficio por otras entidades o por el Estado.

Lo característico de las Entidades locales populares, desde el punto de vista del análisis funcional, es la indefinición formal de funciones y el predominio de la acción colectiva. Fuera del Alcalde, que ejerce una función de portavoz más que de otra cosa, y el Secretario, que asume una función de asesoramiento frente al exterior y de ayuda más intensa en el interior por su dedicación, no existe una distribución de funciones objetiva. Las funciones se distribuyen de acuerdo con las personalidades respectivas de los participantes y las necesidades del momento. La flexibilidad en esta materia es la tónica dominante.

Desde el punto de vista orgánico, un Consejo de cuatro a ocho miembros es suficiente para asumir todas las funciones. Su Presidente debe salir de su propio seno y contar con la confianza de todos. La facilidad de las apelaciones a la colectividad misma, por su exiguo tamaño, es aprovechada y debe aprovecharse para algo más que votar en unas elecciones, acercando su régimen al Concejo abierto tradicional.

En las Entidades locales populares no existe, pues, más distribución funcional que la exigida por las necesidades del mo-

mento y posibilitada por las personalidades de los participantes.

El absoluto predominio de la acción colectiva exige orgánicamente un Consejo de pocos miembros con un Presidente, extraído de su propio seno, que cuente con la confianza de todos.

El Secretario de la entidad se concreta a una función de asesoramiento frente al exterior y una ayuda más intensa en el interior por su dedicación.