

**LOS ENTES LOCALES MUNICIPALES
ENTRE LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN:
ESPECIAL REFERENCIA A LOS ÓRGANOS COLEGIADOS**

Por la Dra. ANA M.^a NIETO GUERRERO LOZANO

- TESIS DOCTORAL realizada por ANA M.^a NIETO-GUERRERO LOZANO. Defendida, el 14 de noviembre de 2000. Obtuvo la calificación de Sobresaliente «cum laude», por unanimidad.
- Dirigida por el Prof. Dr. D. JOSÉ EUGENIO SORIANO GARCÍA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura.

- TRIBUNAL QUE LA JUZGÓ:

PTE:

- Dr. D. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, Catedrático Emérito de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid

VOCALES:

- Dr. D. LUIS MORELL OCAÑA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid
- Dr. D. FRANCISCO SOSA WAGNER, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León.
- Dr. D. JOSÉ SUAY RINCÓN, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Dr. D. MANUEL REBOLLO PUIG, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba.

* * *

El trabajo trata de relacionar las dos vertientes que integran la institución municipal, cuales son: la política y la administración.

Se analizan en relación con la primera vertiente cuáles son las manifestaciones de participación y control político, a ejercer, especialmente, por los órganos colegiados municipales. Un estudio singular se realiza de las conocidas como Comisiones Informativas, que han sido llamadas a tener un papel político principal en la organización municipal y cuya novedosa y, a la vez, confusa e incompleta regulación, se ha llevado a cabo con la última reforma de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 1999. Efectivamente, el hecho de que se haya impuesto su existencia preceptiva, en ciertos casos, y la ampliación de sus funciones, no puede hacernos olvidar la ambigüedad de su función concreta. Pues si bien su papel se ha visto, teóricamente, aumentado para contrapesar el reforzamiento que se ha producido de las funciones del Alcalde, lo cierto es que la funcionalidad concreta de estas Comisiones ha quedado más en el terre-

no político que en el de una función administrativa determinada, pues resulta claro que la forma concreta del seguimiento de la gestión municipal ha quedado excesivamente ambigua y necesitada por ello de una mayor clarificación normativa. Igualmente, se comprueba al analizar la nueva regulación de este órgano que, desafortunadamente, y fruto, sin duda, de la S.T.C. 214/1989, la libre disposición acerca de la existencia de este órgano, allí donde no se impone, estatalmente, *ex lege*, se reserva a la legislación local autonómica, en lugar de dejarse a la pura potestad autoorganizatoria local.

Se analizan, también, cuáles han sido los intentos de la legislación local constitucional por distinguir la política y la administración. Se pretendía conocer cuáles son y han sido las relaciones entre la política y la técnica en el ámbito municipal. Se pretende analizar, así, no el aspecto político de este ámbito, sino el administrativo y apostar, a este respecto, por proponer la consecución de una Administración Local más ágil, eficiente y profesionalizada. Entendíamos criticable, en el ámbito local, la preponderancia de los criterios políticos lo que supone un inconveniente importante para profesionalizar la gestión. Esta ausencia de distinción ha sido y sigue siendo puesta en tela de juicio. Se ha reclamado y, se sigue reclamando órganos técnicos, profesionales, también en el ámbito municipal, precisamente exigidos por la demanda de productividad de dicha gestión. Sin embargo, como se ha puesto de manifiesto y, trayendo a colación la última reforma de la L.R.B.R.L., «el legislador en la reciente reforma ha descartado la opción directiva o gerencial que supondría la creación de un *manager* o de una estructura directiva profesional con atribuciones ejecutivas» y ello a pesar de que como también se ha dicho, el fortalecimiento ejecutivo de la figura del Alcalde debería venir acompañado de una estructura más ágil y profesional, a riesgo de convertir si no, la dirección pública en una función desempeñada bajo premisas de *amateurismo*.

El problema actual entendíamos, entonces, que no era tanto el de la dialéctica democracia-eficacia, pues se parte de la asunción del dato que significa que los Concejales son elegidos democráticamente y, por tanto, representativos de su colectividad. Como esta cuestión está resuelta, el problema a resolver consistía, a nuestro juicio, en hacer operativa la Administración Local sin perder un ápice la representatividad de su cúpula política. La opción gerencial implica así una particular visión del problema organizativo local que hasta ahora ha merecido poca atención.

La situación española contrasta, en cambio, con la vivida en otros países. Comprobamos así como en Italia se ha apostado por implantar, también en el ámbito municipal, la separación entre los niveles político y administrativo. Se ha apostado por distinguir la responsabilidad político-administrativa que corresponde siempre a los órganos electivos y la responsabilidad de gestión administrativa, que corresponde a los funcionarios directivos. A estos últimos les compete, en particular y entre otras: la presidencia de las Comisiones de selección y concur-

so, la responsabilidad de los procedimientos de adjudicación de obras y concursos y la firma de los contratos.

La vigente legislación local italiana amplía, por ello, los poderes de los gestores técnico-administrativos y les atribuye responsabilidades precisas.

La problemática relación entre la política y la administración, desde hacía mucho tiempo, hacía necesario, en Italia, un cambio en la percepción de los valores de la Administración, consistente en el fuerte subrayado del momento de la objetividad e imparcialidad de la acción administrativa y en el desvanecimiento del principio de la representatividad política como fundamental, sino exclusivo, criterio de legitimación de los administradores.

Y ello con independencia de que, en todo caso, las relaciones entre las dos vertientes deben darse. Por lo que se refiere al buen funcionamiento de la Administración, políticos y dirigentes forman una especie de tándem, con la consecuencia de que la Administración puede funcionar bien sólo si la pareja se entiende.

Se ha implantado, así, en Italia, aquello que, insistimos, en distintas ocasiones, se ha reivindicado, en el nuestro, y que ha supuesto la conversión de los órganos puramente administrativos, si bien, no de todos, pero sí de los especialmente cualificados, en órganos decisorios, en Administración subordinada al Gobierno local, separándose de la tradicional concepción de los titulares de los órganos de la Administración Local, como meramente auxiliares, como meros ejecutores materiales de lo, en todo caso, decidido por los órganos de gobierno.

Se ha apostado, así, por introducir en la regulación local una serie de exigencias que, como se ha puesto de manifiesto, desde hace tiempo han venido reivindicándose en este país, y que son, a saber:

- un aumento de la tasa de profesionalidad en las Administraciones Públicas y en la local, en particular,
- un aumento de la tasa de eficiencia, entendida como relación entre los recursos empleados y los resultados obtenidos y,
- una más marcada separación entre espacio de las elecciones políticas y ámbito de la gestión administrativa, en virtud de los principios de:
 - imparcialidad y de
 - moralidad pública,

frente a comportamientos que vienen generalmente unidos a la clase política.

Esta *regulación* la entendemos trasvasable a nuestro país, y la apoyamos como una propuesta de *lege ferenda*, especialmente para aquellos casos de Municipios de grandes dimensiones, rompiéndose así el criterio uniformizador hoy existente.

En todo caso, el problema de las relaciones entre la política y la administración, no puede no ser incluido en los procesos, relevantes también en el siste-

ma italiano de privatización. Y ello, en la medida que se ha introducido figuras laborales típicamente de Derecho Privado para el desempeño de estas puras actividades administrativas.

Ha resultado evidente, así, la voluntad del legislador italiano en orden a reservar a los dirigentes administrativos todos los actos de gestión y los actos que vinculan a la Administración hacia el exterior, teniendo en cuenta que los dirigentes están llamados también a efectuar valoraciones de tipo discrecional. Naturalmente, la discrecionalidad podrá ser reducida pero no anulada por los actos de impulso político. Así es como debe entenderse el carácter necesariamente «general» de las Directivas.

Insistimos, por tanto, afirmando que en Italia se ha apostado por distinguir los aspectos políticos y administrativos de la actuación municipal. Esta situación, en nuestro país, no es posible, en la actualidad, en la medida en que la burocracia en el ámbito municipal se ha configurado como meramente ejecutora, pero ejecutora material, de las decisiones, en todo caso, adoptadas por los órganos representativos.

Es cierto, también que, en nuestro país, el principal problema podría estar, especialmente, en ¿dónde encontrar esa especial élite de profesionales que pudiesen dotar de una nueva impronta a la actuación municipal?

En todo caso, la configuración de una élite directiva adoptando decisiones que afectasen directamente al exterior, exigiría una reforma de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, pues la normativa actual sólo permite dictar actos administrativos, con relevancia externa, ex art. 69 L.R.B.R.L., al Pleno de los Ayuntamientos, a los Alcaldes y, en su caso, sólo por delegación, a algunos Concejales.

Luego, por tanto, reiteramos la idea de que la modificación de los órganos decisorios en el ámbito municipal, requeriría de una previa reforma legislativa que, a nuestro juicio, podría seguir en gran medida, como en otras ocasiones se ha hecho, a la italiana.

Pero para llevar a cabo esta reforma, sería también necesario prever la existencia de un sector profesionalizado, técnico, que actuando en el ámbito municipal, pueda dar esa nueva impronta que, como venimos sosteniendo, necesita y necesitará más aún en el futuro, los Entes Municipales.

Así pues, se requeriría para ello, además de reformar en los términos expuestos la L.R.B.R.L., terminar de aprobar el siempre «inacabado» Estatuto básico de la función pública que supusiera la creación de un Cuerpo de «Directivos de Administración Local», técnicamente preparados y neutro e imparciales desde la perspectiva política.

En suma, podemos afirmar que la organización municipal en nuestro país, ha girado, prácticamente siempre, sobre un esquema en el que las facultades decisorias y ejecutoras se han llevado a cabo por los órganos, representativos.

La Política por tanto, no siempre en su forma democrática, ha sido la que ha acaparado la vida municipal.

Los intentos de introducir a la técnica, como elemento decisorio, en el ámbito municipal, si bien se ha convertido en un tema recurrente en toda reforma local –la última la protagonizó el Grupo Centrista con las Enmiendas presentadas al Proyecto de L.R.B.R.L., en 1984–, lo cierto es que en ningún momento ha llegado a consolidarse y ello, a pesar de que siempre, los motivos de su pretendida inclusión han girado sobre un principio que en el momento presente se halla de *rabiosa* actualidad, cual es el de eficacia y por que no decir, eficiencia, flexibilidad y racionalidad de la actuación administrativa local.

Sin embargo, insistimos, el principio de eficacia se ha convertido en el eje sobre el que gira las pretensiones de la «nueva Administración Pública Local», pero la forma para su consecución ha vuelto a hacerse recaer sobre el reforzamiento de las atribuciones del Alcalde, que en todo caso, conllevará irremediamente un reforzamiento de las delegaciones, si bien en quien únicamente, hoy por hoy, es legalmente posible, es decir, en los Concejales. No, en ninguna figura profesional o técnica.

Luego, por tanto, sigue siendo el elemento político el que sale reforzado, en la búsqueda de la eficacia en la vida municipal.

En suma, reiteramos la idea y concluimos afirmando que:

- el legislador no ha sido sensible, hasta ahora, a la llamada de la técnica al ámbito municipal, haciendo prevalecer, en todo caso el elemento político o representativo, como paradigma del principio democrático propugnado por el art. 140 CE, sobre cualquier otro aspecto.
- La doctrina, en cambio, sí se ha mostrado proclive a reflexionar sobre este asunto y, precisamente, en virtud del mismo principio que, en última instancia el legislador de 1999 ha enarbolado, es decir el principio de eficacia, aunque siempre, aclaremos, dentro de la legalidad, nunca como alternativa a la misma.