

## Administración Local

**Mariano Baena del Alcázar**  
*Universidad Complutense de Madrid*

### I. INTRODUCCIÓN.

Una referencia a la expresión Administración Local sitúa el tema a que se refieren estas páginas en el ámbito y el contexto del sistema administrativo continental europeo de modelo francés. Pues en los países anglosajones se habla de Gobierno Local, mientras que en Francia y en el sistema continental se habla de Administración Local.

La diferencia no es pequeña, pues en el sistema anglosajón los municipios y otros entes locales se consideran gobiernos y en consecuencia tienen una autonomía según la peculiar acepción de este término en aquel sistema (self government). Por el contrario en el sistema continental europeo los entes locales no son gobierno sino Administración y como tal forman parte de la estructura general de la Administración de cada Estado.

En consecuencia, desde puntos de vista genéricos hay que entender por Administración Local el conjunto de municipios y otros entes o colectividades locales que existen en los países donde se aplica el modelo administrativo proveniente de la Revolución francesa.

Naturalmente ello no supone ni mucho menos que exista una homogeneidad en la Administración Local de los distintos países, Por el contrario hay diferencias entre ellos, incluso tratándose de los que aplican el modelo francés, en cuanto al número de niveles de entes locales y en cuanto a su configuración. Desde luego la unidad básica de la Administración Local es siempre el municipio. Pero además de él pueden existir niveles de segundo grado, que agrupan a varios municipios, y no es imposible que existan entes inframunicipales. La terminología es muy variada en cuanto al nivel supramunicipal, empleándose en España la denominación de Provincia mientras que en otros países como Francia e Italia se trata de Departamentos. No debe olvidarse la posible existencia de otros entes locales, entre los que debe destacarse la Isla en los archipiélagos que constituyen departamentos o provincias.

Otro factor que influye decisivamente es el de la forma de asentamiento de la población. Puede tratarse de una población muy dispersa en pequeños núcleos, lo que favorece la existencia de niveles inframunicipales. Por el contrario la mayoría de la población puede concentrarse en ciudades medias o incluso de grandes dimensiones, sobre todo si se trata de la capital de la Nación. Por ello es una característica de la Administración Local contemporánea la extrema diversidad entre las aldeas, muchas veces sede de municipios, y las grandes ciudades que tienen problemas completamente distintos. No deja de prestarse a numerosos equívocos que unas y otras se incluyan dentro de la misma noción de Administración Local y tengan a veces un régimen o una regulación común o uniforme.

### II. LA REGULACIÓN POR LA CONSTITUCIÓN.

Pero incluso si se habla de Administración Local y no de Gobierno Local hay que plantear de inmediato cual es la configuración política y administrativa de los entes que la integran. Esto significa referirse en primer lugar a las cuestiones relativas a la centralización, la descentralización y la autonomía.

Cuando se está ante un régimen local centralizado la Administración central crea los municipios y los demás entes locales y todos ellos están sometidos a la legislación dictada por el Estado central, que además conserva importantes poderes de control sobre la actuación de las colectividades locales.

En cambio en un régimen descentralizado el Estado traspassa o transfiere funciones del Estado mismo o su Administración central a los entes locales, los cuales gozan así de una mayor libertad de acción. Sin embargo el establecimiento de una descentralización es una decisión política de carácter ordinario, normalmente adoptada por el Parlamento. Ello significa que los entes locales no tienen un derecho subjetivo propio a que subsista el régimen descentralizado, que puede ser alterado por Ley, al llegar al poder una nueva mayoría parlamentaria que otorga su confianza a un nuevo Gobierno.

Obviamente diferente de esta descentralización es la autonomía de los entes locales. En tal caso la propia Constitución otorga a las colectividades locales unos derechos que constituyen el contenido de la autonomía, los cuales pueden ser de mayor o menor amplitud, pero que como están garantizados por la Constitución no pueden ser alterados por Ley ordinaria. El contenido de la autonomía debe referirse al menos a los poderes de articular una organización propia, las potestades para que exista una Administración de personal peculiar, la disponibilidad en materia financiera, especialmente en cuanto al presupuesto de gastos, y finalmente el respeto a una esfera de actuación, mayor o menor, pero privativa de los municipios o de los demás entes locales. La Constitución española de 1978 ha optado decididamente por este sistema autonómico, estableciéndose la autonomía de los entes locales en los artículos 137, 140 y 141 del texto constitucional.

Pero para no circunscribirse sólo al sistema español hay que destacar que el régimen local puede ser extremadamente variable, incluso cuando se aplica un sistema basado en la autonomía. Así una autonomía plena podría identificarse con el llamado régimen de Carta, en virtud del cual los municipios aprueban, dentro del marco de la Constitución, sus propias normas reguladoras, distinguiéndose a veces en cuanto a la materialización en textos normativos entre una Carta que regula la organización y una Carta financiera.

La aplicación del régimen de Carta es sin embargo rigurosamente excepcional en el modelo administrativo francés. Lo normal es que exista una autonomía que podría llamarse de segundo grado, que consiste en que si bien se respetan unos poderes mínimos a los entes locales, el Estado u otras instancias políticas (como pueden ser las regiones) dictan normas que precisan el contenido y la extensión de la autonomía de las colectividades locales. Este es, desde luego, el sistema español, en el cual existen una Ley Básica de Régimen Local de 2 de abril de 1985 y unos textos complementarios (reglamentos) aprobados por el Estado que regulan la actividad de los entes locales, los cuales se hayan sometidos también a la legislación dictada por las regiones autónomas.

### III. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y EL GOBIERNO DE LOS ENTES LOCALES

Una característica muy importante de la Administración Local contemporánea, en especial en los sistemas de modelo francés, es que existe una marcada disfunción entre el carácter representativo de los entes locales, sobre todo de los municipios, y la pobreza de medios de que disponen, pues desde luego en nuestra época los municipios no son fuente de decisiones macroeconómicas.

En virtud de esta disfunción los órganos de gobierno de los entes locales, elegidos democráticamente por la población, representan desde luego a ésta de modo pleno, permiten un autogobierno, y expresan las aspiraciones de la colectividad local. Pero los entes locales no son solamente una instancia representativa, sino además una organización destinada a prestar servicios y eventualmente a producir bienes públicos para los miembros de la colectividad local. Es este segundo aspecto el que plantea numerosos problemas. Únicamente los municipios de tamaño medio, entre los 20.000 habitantes y los 150.000 aproximadamente, se encuentran en una situación relativamente equilibrada. Pero las aldeas rurales carecen casi por completo de medios y las grandes ciudades, aunque tengan dichos medios, se encuentran completamente desbordadas en su Administración por los numerosos problemas a los que deben hacer frente.

Esta es sólo la primera gran cuestión a destacar respecto a la Administración Local. Pero de inmediato debe aludirse a dos dualidades que son características de los entes locales. La primera es que en dichos entes existe un nivel de gobierno local constituido por los órganos representativos democráticamente elegidos, y un nivel administrativo integrado por la organización dependiente de aquellos órganos de gobierno con sus oficinas distribuidas de modo jerárquico y sus funcionarios o empleados municipales. Desde luego esta organización es extremadamente variable, pues apenas existe o es de importancia mínima en los pequeños municipios rurales, mientras que las grandes ciudades pueden tener una organización y un volumen de personal superior al de un Ministerio de la Administración del Estado central.

La segunda dualidad que se ha mencionado antes se refiere a que los órganos de gobierno local ejercen una auténtica función gubernativa y deben decidir entre diversas opciones políticas, a pesar de lo cual en el sistema continental europeo no son gobierno sino Administración, y sus actos son siempre desde luego actos administrativos. Es decir, en el nivel de la Administración Local los elegidos por la población son administradores públicos de los intereses locales, aunque al ejercer sus funciones estas se encuentren condicionadas y matizadas por opciones y decisiones políticas.

Dicho lo anterior conviene referirse, siquiera sea de forma breve a las instancias de gobierno local, haciéndose la exposición respecto al sistema español. La representatividad integral de la población corresponde al denominado Pleno de los Ayuntamientos y de los demás entes locales, en España las Provincias. El Pleno está integrado por la totalidad de los Concejales, que son los representantes elegidos por la población, y desde luego le corresponde adoptar las decisiones más importantes, como son la aprobación del presupuesto y de la normativa municipal, el régimen de personal, el de los servicios a prestar, y el plan de urbanismo del municipio (actualmente lleva a cabo sólo la aprobación provisional).

La contrapartida del Pleno como órgano colegiado corresponde a la figura unipersonal del Alcalde, cabeza del ejecutivo municipal. El Alcalde es elegido por el Pleno, de acuerdo con la mayoría formada a consecuencia de la mayor votación obtenida por una formación política, o de los acuerdos o coaliciones entre varios grupos o partidos. Esto da lugar a una rica problemática política pocas veces estudiada, que se produce a consecuencia de las relaciones entre el Pleno y el Alcalde y su equipo de gobierno municipal. Guardadas las debidas distancias podría plantearse el tema por analogía con la relación existente entre un Gobierno y un Parlamento. En muchos aspectos el funcionamiento de un Pleno municipal es similar al de una cámara parlamentaria, existiendo Juntas de portavoces, grupos municipales en el Pleno, problemas en cuanto al orden del día de las sesiones, y tensiones entre el

Alcalde y la oposición política a su equipo, que se integra por los Concejales del Pleno que están en minoría y no forman parte del equipo de gobierno.

Este último, es decir, el equipo de gobierno, es otro elemento básico de la vida municipal. El equipo está integrado por los miembros de la Comisión de Gobierno (antes Comisión Permanente), que son los Concejales de confianza política del Alcalde y, por tanto, de su mismo partido o de los partidos que han formado coalición con él. Normalmente integran la comisión de Gobierno los Concejales que se encuentran al frente de los departamentos municipales y de las divisiones territoriales del municipio (distritos). Esta Comisión Permanente puede adoptar una serie de decisiones de importancia, siempre que no estén reservadas expresamente al Pleno de la entidad.

Fácilmente se comprende que es muy distinta la situación del Alcalde y los Concejales de la mayoría o la coalición mayoritaria, y la propia de los Concejales de la oposición, que se limitan a formar parte del Pleno o de órganos colegiados de importancia menor. En cualquier caso la plenitud de los poderes en cuanto al ejercicio efectivo corresponde al Alcalde. Aun dejando aparte que tiene importantes poderes propios, entre ellos en España el de dictar reglamentos (Bandos), le corresponde además la ejecución de los acuerdos de los órganos colegiados de gobierno, es decir, del Pleno y de la comisión de Gobierno. Para ello ostenta la jefatura de toda la organización municipal. Si se añade a esto que es el Alcalde quien nombra a todos los altos cargos del Ayuntamiento que suelen formar la comisión de Gobierno, fácilmente se comprende, que en el caso español estamos ante lo que se podría llamar un Alcalde fuerte, con muy importantes poderes en la vida y la organización municipal. A los ya citados debe añadirse la competencia para designar Tenientes de Alcalde que ejercen la suplencia del mismo en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.

Respecto a los demás órganos conviene mencionar las sesiones de la Comisión de Gobierno y las de otros órganos colegiados de menor importancia antes aludidos. La Comisión de Gobierno celebra sesiones formales cuidadosamente reglamentadas, pero además puede celebrar sesiones informales en las que normalmente el Alcalde y sus colaboradores adoptaran una iniciativa política, luego formalizada en sesiones posteriores de la propia Comisión de Gobierno o del Pleno. Muy distintos poderes tienen los demás órganos colegiados, constituidos por las Comisiones informativas. Estas Comisiones son de composición mixta de concejales del equipo de gobierno y de la oposición, y se limitan a estudiar los asuntos antes de que sean sometidos al Pleno. Finalmente, para cerrar esta referencia a las autoridades municipales hay que mencionar al Secretario, que es el fedatario de la Corporación en el sentido de que redacta y formaliza las actas de las sesiones y es el competente para expedir certificados relativos a los actos del ente local. Se trata de un funcionario profesional y no de un político, si bien los órganos colegiados no pueden constituirse ni funcionar validamente sin su presencia y asistencia. La legislación anterior a la Constitución le otorgaba el carácter de jefe de la organización municipal bajo la autoridad del Alcalde, pero actualmente sus funciones se limitan a las de fedatario de la Corporación antes mencionadas.

#### IV. LOS PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS.

Sin embargo la referencia a la organización local no se agota en la contemplación del nivel político, pues hay que tener en cuenta además la existencia de unos órganos administrativos dependientes del Alcalde y de los Concejales de su equipo. Naturalmente se trata de una cuestión variable, pues como se ha dicho más arriba esta organización apenas existe en las pequeñas aldeas y por el contrario es muy importante y voluminosa en las grandes ciudades.

La organización administrativa en cuestión puede contemplarse distinguiendo tres aspectos constituidos por la organización central del municipio, la división territorial, y la división funcional.

Se entiende por organización central la competente en todo el municipio o el ente supramunicipal correspondiente, en España la Provincia. Dentro de esta organización central hay que distinguir a su vez la Administración general y la propia de los distintos sectores. La Administración general está integrada por la parte de la organización que depende directamente del Alcalde y del Secretario. También deben considerarse incluidos en ella los servicios económico-financieros (en España dependientes del interventor) que elaboran y ejecutan el presupuesto de la entidad. Junto a esta Administración general forman parte de la organización central las distintas ramas en que se divide la actividad del ente local según la competencia del mismo. Respecto a ellas cabe la solución técnica de confiar la jefatura a funcionarios profesionales, o la solución política de situar al frente de cada área aun Concejal del equipo de gobierno. Esta última solución es la generalmente aplicada en España en la actualidad. La organización central puede emplear a cientos e incluso miles de funcionarios, articulados en unidades administrativas dependientes del Alcalde, los Concejales jefes de área, el Secretario y el Interventor.

Pero junto a esta organización central hay que tener en cuenta la división territorial, generalmente aplicada sólo en los municipios y no en las Provincias. Tradicionalmente existe en España una división de los municipios en distritos y de los distritos en barrios. Sin embargo la división en barrios se aplica sólo a ciertos efectos, como la prestación de los servicios de policía urbana y de limpieza. La división auténticamente importante es la que se refiere a la organización territorial en distritos. El distrito se considera por la legislación española vigente como unidad para la desconcentración de los servicios y para la mejor colaboración de los vecinos en la gestión municipal.

Los órganos de gobierno del distrito son el Concejal Presidente, que ejerce atribuciones delegadas por el Alcalde, y las Juntas de Distrito, órgano colegiado designado por el Pleno del Ayuntamiento. Las competencias de los distritos pueden ser muy variables según el Alcalde y el Pleno les hayan asignado conjuntos de atribuciones de mayor o menor importancia.

Pero además de la organización central y de la división territorial hay que tener en cuenta la división funcional, pues los entes locales y desde luego los municipios crean entidades de derecho público o empresas municipales para la prestación de servicios y eventualmente para la producción de bienes públicos locales. Las empresas pueden ser de total capital del ente local, pero puede tratarse también de empresas mixtas en las que se ha admitido la colaboración del capital privado.

La existencia simultánea de estos tres criterios de organización es de particular importancia. La alusión a ella es útil, no sólo para comprender la extensión de la Administración de los entes locales y en especial de los municipios medios o de grandes dimensiones sino también para plantearla desde un punto de vista dinámico. Uno de los mayores problemas de los grandes entes locales suele consistir en que es muy difícil lograr la adecuada coordinación entre los tres criterios orgánicos.

## V. LA LLAMADA COMPETENCIA DE LOS ENTES DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Brevemente hay que referirse al área de actuación de los entes locales, comúnmente llamada competencia municipal, si bien sería más correcto técnicamente denominarla conjunto de funciones municipales o locales.

Esta área de actuación es muy variable según el derecho positivo. En España hay que distinguir entre unos servicios mínimos, las actuaciones en que debe intervenir de algún modo el ente local, y finalmente las demás actividades complementarias que llevan a cabo principalmente las grandes ciudades.

Refiriéndose a los municipios los llamados servicios mínimos son los más comunes y los que está obligada a prestar la organización municipal, si bien esa obligación es de extensión mayor o menor según la población del municipio. Se trata, además del ejercicio de potestades públicas inherentes al carácter de administración, de las actividades de policía urbana y tráfico, alumbrado, limpieza y saneamiento, urbanismo, transportes municipales, mercados y control de la alimentación, mataderos, y cementerios municipales. A estas actividades mínimas se añaden otras hasta llegar a una prestación de servicios casi general en las ciudades de mayor población.

La legislación reconoce además a los municipios el derecho a intervenir en la prestación de una serie de servicios de titularidad estatal o regional, siempre que afecten al municipio en cuestión. Por último, como se ha dicho, toda vez que en teoría según la llamada cláusula general los municipios deben atender a todas las necesidades de la colectividad, pueden ejercerse otras competencias si la organización y el sistema de financiación lo permiten.

Los entes locales de segundo nivel, es decir, en España las Provincias ejercen funciones relativas a la cooperación con los municipios, especialmente en materia financiera con los municipios de menores recursos. Además pueden ejercer otras competencias, especialmente en materia de transportes, sanidad y cultura, que tienen como finalidad suplir la actividad municipal al proyectarse en un área de mayor extensión territorial.

## VI. REFERENCIA A LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL.

Para cerrar el estudio correspondiente de la Administración Local debe aludirse al personal de los entes locales. Tradicionalmente estaba integrado en España por funcionarios, si bien actualmente se admite con carácter general la existencia de contratados laborales, por lo que la expresión función pública local quizás no sea ya rigurosamente exacta.

El tema del personal se encuentra directamente condicionado por el sistema político basado en la centralización, la descentralización, o la autonomía de los entes locales. En un sistema centralizado la selección y formación del personal, especialmente el de alto nivel, así como su nombramiento para los puestos en los entes locales suele hacerse por la Administración central, confiándose en cambio a los propios entes locales la selección, la formación y la administración de personal en general respecto a los funcionarios o contratados de niveles medios y modestos.

En cualquier caso debe distinguirse tratándose de la situación española entre los funcionarios de máximo nivel y el resto del personal de los entes locales. Aquellos funcionarios son los Secretarios e Interventores integrados en los cuerpos llamados de habilitación nacional. Estos funcionarios son seleccionados por el Ministerio para las Administraciones Públicas, aunque esa selección es una mera habilitación porque el

nombramiento concreto para desempeñar un puesto corresponde a las autoridades municipales.

Además de ellos existe el colectivo de los funcionarios (o contratados laborales) que no son de habilitación nacional, los cuales se organizan en cuerpos o escalas de administración general y de administración especial. Los funcionarios de administración general se clasifican según el nivel educativo exigido para el acceso. En conjunto tienen menos poder en la organización municipal que los titulados superiores de administración especial, como son los Ingenieros y Arquitectos, los Letrados llamados tradicionalmente Letrados Consistoriales, los Archiveros bibliotecarios, y el personal sanitario cuando subsiste en los municipios y provincias. Además de los funcionarios de cuerpos y escalas de carácter general y especial hay que tener en cuenta a la Policía municipal y al personal de extinción de incendios en los municipios donde existe tal servicio.

Todo este personal se rige por la legislación común sobre función pública y por la normativa básica de régimen local, si bien en España las regiones pueden dictar leyes sobre la materia. Además se aplican a este personal los reglamentos aprobados por los municipios y las provincias donde prestan servicio.

