

La especialización de Administración local

Desde el texto de la Ley Municipal de 1877 hasta el de la Ley de Régimen local de 1950, se han recorrido varios ciclos, cuyos procesos realizados representan una verdadera revolución en la Administración local española, de la que el hito más pronunciado lo marca el año 1924 al promulgarse el Estatuto Municipal, porque este fué el primer Cuerpo legal que marcó ya un cambio trascendental en cuanto amplitud e intensidad de la vida municipal, con su homónimo el Estatuto Provincial en relación con la actividad de las Provincias, como circunscripciones intermedias entre el Estado y los Municipios.

El calado de una obra legislativa no se puede medir únicamente por la extensión literal de los textos legales correspondientes, pero ya ésta puede ser indiciaria de aquél.

La Ley Municipal de 2 de octubre de 1877 tan sólo constaba de 203 artículos y algunas Disposiciones adicionales y Transitorias, siquiera, por el gran número de años de su vigencia, fueran abundantísimas las Disposiciones complementarias de aquélla (Reales Decretos, Reales Ordenes, Reglas, Instrucciones, Circulares, etcétera).

El Estatuto Municipal de 1924 ya contaba 585 artículos, una Disposición final y 28 Disposiciones Transitorias, y en su cuarto de siglo aproximado de vigencia no fué acompañado acaso por menor número de Disposiciones complementarias, de toda naturaleza y categoría, especialmente los Reglamentos generales que lo

desarrollaron, que ya constituyeron un desenvolvimiento amplio de la Ley substantiva, que tuvo en mucha menor escala la de 1877, y siquiera tales Reglamentos fueran técnicamente muy inferiores al propio Estatuto, tal vez por motivos de la premura con que fueron dictados.

El mismo proceso, aunque menos pronunciado, se observa en relación con los Cuerpos legales que rigieron hasta la actual Ley de Régimen local la vida de las Provincias.

Frente a los 151 artículos y Disposiciones complementarias de la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882, el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925 constaba de 310 artículos, una Disposición final y 13 Disposiciones Transitorias, habiendo tenido también un desarrollo reglamentario más amplio que el de la Ley de 1882.

La vigente Ley de Régimen local, de 16 de diciembre de 1950, con sus 779 artículos (comprendiendo la regulación conjunta de Provincias y Municipios) frente a los 895 que sumaban los Estatutos Municipal y Provincial, y sin considerar el gran número de Disposiciones Finales, Adicionales, Transitorias y Anexos, representa sensiblemente un volumen de articulado igual al de aquellos Estatutos juntos (considerando también que la mecánica de la diferenciación de Cuerpos legales exigía una repetición de prescripciones análogas que hoy se economizan en el trato conjunto).

Mas la reglamentación de la Ley de Régimen local sí está representando una decisión muy seria de apurar, en lo posible, la previsión de todos los desarrollos obligados de la Ley y de todas las necesidades de la vida local.

Computados la Ley y los Reglamentos arrojan el siguiente resultado :

Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950. (Artículos, Disposiciones Finales, Adicionales y Transitorias y Anexos.)	813
Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, de 17 de mayo de 1952	453
Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades locales, de 17 de mayo de 1952	120

Reglamento de Funcionarios de Administración local, de 30 de mayo de 1952	287
Reglamento de Haciendas locales, de 4 de agosto de 1952.	304
Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones locales. (Anexo del Reglamento de Hacienda.)	86
Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, de 9 de enero de 1953	107
Proyecto de Reglamento del Personal Sanitario de las Corporaciones locales, pendiente de aprobación. (Cálculo aproximado.)	250
Proyecto de Reglamento de Bienes, Obras y Servicios de las Corporaciones locales, pendiente de aprobación. (Cálculo aproximado.)	275
<hr/>	
TOTAL ARTÍCULOS	2.695

Quedan así relacionados los textos más generales de la legislación sobre Administración local, dejando de considerar, por el momento, otros Reglamentos, también de carácter general, previstos por el legislador: el Reglamento técnico de la Policía Municipal, Reglamentos generales sobre las demás Clases de Funcionarios locales y el Reglamento del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento, que se sumarán paulatinamente a aquel acervo.

Tenemos, pues, por ahora, repetimos, un articulado específico, de una concreta Rama jurídica, con un volumen de más de 2.600 preceptos que, inicialmente, constituyen la base del conocimiento del Derecho de las Entidades locales, pero que, en toda el área de nuestro incodificado Derecho Administrativo, los complementan multitud de Cuerpos legales, de carácter más general, pero de aplicación en Municipios y Provincias. (Legislación específica de multitud de Servicios propios de las Corporaciones locales, Estatuto de Clases Pasivas del Estado, Reglamento del Montepío de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, legislación sanitaria, de Orden público, de Educación nacional, de Reclutamiento, de Contribuciones del Estado, de Urbanismo, etcétera, etc.).

Ya nuestro Código civil, con sus 1.975 artículos, viene imponiendo en los planes de estudio de nuestras Universidades la enseñanza de la materia en varios cursos y por distintos Catedráticos, pues el Enjuiciamiento civil, con los 2.182 artículos de la Ley de 3 de febrero de 1881, constituye disciplina aparte.

El volumen enunciado de la legislación actual sobre Administración local es, al menos, tan amplio como el de nuestra legislación civil (teniendo en cuenta siempre la legislación general administrativa que hay que conocer complementariamente), y por sí sólo justifica la dedicación profesional de toda una vida y de la completa actividad, calificando la especialización de municipalista (hoy desbordada por el estudio del Derecho provincial), de igual modo que existe la de civilista.

Pero ocurre que, en el campo civilista, al margen de la actividad política, no irrumpen más que aquellos que acreditan con sus títulos de especialización y con los hechos de su notoria competencia el conocimiento especializado de tal Rama del Derecho. En cambio, el Derecho de las Entidades locales, regulador de una esfera tan sensiblemente política como es la influida por la competencia de las Diputaciones y los Ayuntamientos, vinculados a ella, a sus intereses, a sus pugnas, a sus pasiones, todos los ciudadanos, es campo de torneos, de las más frecuentes y aun pintorescas escaramuzas, y muchos, si no casi todos, se sienten *especialistas*, fomentando un confusionismo que todos conocemos y sufrimos.

La realidad es que no hay más especialistas de esta concreta Rama del Derecho, como es natural, que aquellos que por sus títulos, en la mayor o menor intensidad de sus respectivas categorías, en el matiz de la cualidad de aquellos, y, excepcionalmente, otras personas que, con la base de una competencia general, jurídica o, más concretamente, económica, se dedican especialmente a tales estudios, como algunos Profesores de Derecho Público y otros funcionarios de la Administración estatal.

Claro que la dificultad de exigir el título de Licenciado en Derecho a los Secretarios de las Categorías segunda y tercera, en razón de los rendimientos escasos de tales Secretarías, en relación con aquella exigencia, deja reducido el grupo de los más calificados.

especialistas en Administración local a los Secretarios de la primera Categoría verdaderamente, en cuanto a los aspectos jurídico-administrativos, y a los Interventores (unificada ya la exigencia de títulos superiores para el ingreso en el Cuerpo Nacional de éstos) respecto al económico.

Evidentemente, los Secretarios de segunda y tercera Categorías, sin la base de la Licenciatura de Derecho, no pueden alcanzar el grado de especialización que los de la primera, pero sin duda alguna son los especialistas más calificados de la Corporación en que prestan sus servicios, sin mengua de los conocimientos de aquellos que tienen accidentalmente aquel título.

También es evidente que la sola posesión del título de Secretario de primera Categoría no basta para consagrar terminantemente una especialización si no va seguida del ejercicio profesional suficiente a la más completa documentación y conocimiento de la realidad administrativa. Como no bastarían tampoco estos servicios administrativos si no van acompañados de una actualización constante de la doctrina mediante la lectura de libros y revistas de la especialidad, en su más amplio sentido, pues lo contrario haría perder sazón a los estudios doctrinales que se cursaran anteriormente y conducirá en muchos casos al empirismo.

Consideraciones análogas cabrían hacer en cuanto a los Profesores de Derecho administrativo y, aun más concretamente, de Derecho local.

El Dr. Zoltán Magiry, Profesor de la Universidad de Budapest, decía: «Notoriamente, los puntos de la teoría y de la práctica han de presentar una sensible desviación, pero es de lamentar que, frecuentemente, exista entre ellos también una escisión. Es sorprendente ver cómo los empleados de la Administración, que poseen una educación universitaria, después de haber terminado sus estudios, rompen con gran facilidad sus ligamentos con la Ciencia. El peligro está en que el trabajo resulta una pura rutina porque la gran tentación del Poder es juzgar bueno aquello que se conforma con su propia voluntad en virtud de que dispone de medios para realizarlo; la rutina, por su propia naturaleza, se agota constantemente, sin que sepa renovarse; sólo la Ciencia es capaz de dar a

la Administración pública un renacimiento bajo la forma de nuevas perspectivas.

Sin embargo, es cierto que la Ciencia ignora muy frecuentemente los problemas más urgentes de la práctica. La elección de un problema científico suele ser accidental y, a menudo, no afecta a la solución de cuestiones fundamentales. En este sentido, la Ciencia es responsable de que los prácticos no puedan contar con ella, no se la acerquen, se muestren llenos de desconfianza hacia ella y, lo que es peor, la desprecien frecuentemente. Hay que tener en cuenta que, en muchos países, se encuentran sabios y profesores que llegan a su Cátedra después de una Carrera puramente científica, habiendo sido Auxiliares o Encargados de Cursos, pero sin tener noción alguna de la Administración interna, con sus problemas y su dinámica» (1).

El Profesor, aferrado a los puros estudios doctrinales, está tan cerca del peligro de un dogmatismo cerrado, inoperante en la realidad de la vida, como el funcionario, inmerso en la rutina, del empirismo.

Tan sólo los que acierten a dar una justa proporción a los conocimientos teóricos y a los de la práctica, que es vida y movimiento, podrán ser llamados en justicia especialistas de Administración local, porque si en la actividad administrativa tan sólo aquellos que conozcan los más exactos principios jurídicos podrán en muchos casos acertar con la solución adecuada, en el campo de la doctrina ésta podría conducir (no se trata de Ciencias exactas al fin), a múltiples errores o aberraciones, por no conocer la rica variedad y la constante adaptación a los tiempos y a las circunstancias de la realidad administrativa.

Especialización en Administración pública general no significa siempre especialización conjunta en Administración local, aunque, naturalmente, puede poseer ambas una persona. Las diferencias de matices en mil aspectos de una y otra esfera son muchas y a

(1) DR. ZOLTAN MAGIRY, Profesor de la Universidad de Budapest: *La organización científica del trabajo en la Administración pública*. Revista «Administración y Progreso». Madrid, núm. 19, diciembre 1933.

veces la obsesión del precepto conocido o de un concepto del Derecho administrativo del Estado puede inducir al error al tratarse de casos y situaciones aparentemente análogos del Derecho positivo o de los principios de las Entidades locales.

Este estrabismo puede ser aún mayor cuando la preparación específica de una persona es esencialmente privatista y tanto se produce en el campo de las relaciones puramente administrativas de los funcionarios como en el ejercicio profesional de los Abogados ante las distintas jurisdicciones contenciosas.

En consecuencia con todo esto el Instituto de Estudios de Administración local, Centro específico de formación de los funcionarios locales, al través de su Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos, organiza periódicamente Cursos de perfeccionamiento, y otros de mayor envergadura para el discernimiento del título de Diplomado de Administración local, por los que se trata de mantener viva aquella conexión entre la teoría y la práctica, a efectos de cierta valoración profesional, es cierto, pero vinculando crecientemente a los funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Administración local a un sistema de estímulos y de perfeccionamiento que vienen aceptando y siguiendo muchos con gran entusiasmo y que, seguramente, no tiene igual en ningún otro Cuerpo de funcionarios públicos de España, donde sestar no cuesta nada a efectos escalafonales, mientras en aquéllos significará en el futuro la fijación en cargos de escasos rendimientos económicos.

ALBERTO GALLEGO Y BURÍN,
Secretario general del Instituto de Estudios
de Administración local