

Provisión de cargos municipales. Condiciones y sistemas

La provisión de los cargos en general es un problema de selección. Consiste en elegir y determinar la manera de seleccionar los mejores.

La primera cuestión que se plantea es la de determinar el sistema conducente para elegir los más aptos.

Antiguamente, este problema se planteaba solamente a la persona que había de efectuar la elección, es decir, a aquella que tenía facultad para nombrarlos.

Este problema se ha dividido en dos partes: se refiere la primera a determinar las condiciones generales, y la segunda hace referencia a la determinación de las condiciones especiales de los que han de ser nombrados o elegidos.

En épocas anteriores se seguían normas muy generales, y, por lo tanto, muy amplias, que venían determinadas por la legislación civil «capacidad». Hoy, esta capacidad se determina por la edad, sistema sencillo, pero imperfecto. Además de la edad, se exigen otras varias condiciones, tales como las que hacen referencia a la nacionalidad o ciudadanía; conducta, aptitud física y estado de salud; moralidad, preparación profesional, ideas políticas, sexo y otras varias.

La capacidad general de los funcionarios municipales se encuentra regulada por el artículo 19 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local, de 30 de mayo de 1952, al disponer que serán condiciones generales de capacidad para ingresar al servicio de la Administración local:

- 1.ª Ser español.
- 2.ª No hallarse incurso en ninguno de los casos enumerados en el artículo 36.
- 3.ª Observar buena conducta.
- 4.ª Carecer de antecedentes penales.
- 5.ª No padecer enfermedad o defecto físico que impida el normal ejercicio de la función.
- 6.ª Acreditar las condiciones, aptitud y preparación específicas que se exijan para desempeñar las funciones de que se trate.
- 7.ª Estar comprendido en la edad que para cada grupo y categoría de funcionarios se establezca. El exceso del límite máximo de edad señalado para el ingreso en un Cuerpo o categoría podrá compensarse, salvo disposición en contrario, con los servicios computables prestados anteriormente a la Administración local.

La calidad de ser español, como dice Abella en su obra *Régimen Local*, para aspirar a estas funciones es algo obvio y elemental. Es norma común a todas las cartas políticas, y en nuestra Patria tiene su más alto exponente en el artículo 11 del «Fuero de los Españoles», según el cual «todos los españoles podrán desempeñar cargos y funciones públicas, según su mérito y capacidad».

En cuanto a la edad, se ha determinado una mínima y otra máxima; en un principio, y en cuanto se refiere a la máxima, no existía limitación; hoy, por el contrario, se tiene muy en cuenta esta circunstancia, tendiéndose a que cada vez sea menor; la resistencia física también se tiene muy en cuenta.

El número 3 del artículo 338 de la Ley de Régimen local, en relación con el 137 del Reglamento de Funcionarios, dice que, para desempeñar el cargo de Secretario, Interventor o Depositario, se necesita, entre otras condiciones, la de ser mayor de veintitrés años, señalando el artículo 190-3 del Reglamento de Funcionarios la mínima de veintiún años y la máxima de cuarenta y cinco para poder concurrir a las oposiciones de acceso a la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos, referidas a la fecha de publicación de la convocatoria.

La edad no es uniforme para todos los funcionarios locales,

pues el propio Reglamento de aplicación enumera las que a continuación se relacionan :

Oposiciones al Cuerpo de Directores de Banda, veintiún años sin exceder de cincuenta (art. 213); ingreso en Técnico-Administrativos, de veintiuno a cuarenta y cinco (art. 232); Técnico-Auxiliares, de dieciocho a treinta y cinco (art. 244); Técnico-Facultativos, de veintiuno a cuarenta y cinco (art. 244), no existiendo límites de edad para el ingreso de funcionarios de servicios especiales o subalternos.

También es factor que entra en consideración, cuando de elegir funcionarios se trata, el hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos, y el que se haya prestado el servicio militar.

Otro factor es el llamado estado de salud, el cual plantea problemas difíciles de resolver, por cuanto se tiende a evitar el contagio, y la denominada aptitud física necesaria para la función y servicios municipales, unas veces con carácter y condiciones mínimas generales, y, por consiguiente, de exigencia relativa, y otras excepcionales o relevantes, siempre teniendo en cuenta la función específica a realizar, sobre todo en determinados funcionarios de servicios especiales, como bomberos, agentes armados, conductores, etc., etc., a los que, como dice el artículo 249 del Reglamento de Funcionarios que venimos comentando, se les exige una aptitud peculiar calificada para el ejercicio de su cometido.

Decisivo e importante es el extremo relativo a la moralidad del que haya de ser designado, cuando de seleccionar personal municipal se trate. A este efecto se ha preguntado si los penados, una vez cumplida su condena, pueden o no desempeñar cargos.

Existen autores que opinan afirmativamente, por cuanto estiman que el penado en estas condiciones ha saldado con la sociedad su deuda.

Igual pregunta se ha formulado respecto al procesado, cuando todavía no ha recaído sentencia, como asimismo en relación con el expulsado de otro empleo.

La buena conducta es otra de las circunstancias que hay que tener en cuenta, concepto cada vez más vago e impreciso. ¿Qué extremos debe comprender? ¿La pública, o también la privada?

¿Cómo acreditar la última, la privada? La vulgar y corriente certificación expedida por la Autoridad local, o por la Tenencia de Alcaldía del Distrito, no es suficiente.

Materia es ésta, bien delicada por cierto, que, por su complejo contenido y alcance, su solución no es nada fácil.

La preparación y competencia profesional, su prueba y contrastación, ha de ser objeto en cada caso de ser discriminada por la Administración, en sus convocatorias respectivas, por los procedimientos que más idóneos estime.

La selección política es factor o circunstancia que no se había presentado en la antigüedad. Por lo que a nuestra Patria se refiere, hasta la época de Felipe II no se formuló, ni tampoco posteriormente, pues en aquel entonces el enemigo político quedaba fuera de la sociedad.

Hubo una época, que puede ser encajada dentro del siglo XIX, en la que se estimaba, con raras excepciones, que el Estado no opinaba.

Hoy, por el contrario, la corriente general se arraiga cada vez más en el sentido de que el Estado opina, tiene creencias y doctrina política; problema gravísimo cuando se trata de elegir funcionarios.

En los Estados contemporáneos, y principalmente por lo que a España se refiere, el Estado español no sólo tiene ideas políticas y doctrinales, sino que también tiene creencias religiosas, y por ello el funcionario debe sentir de un modo sincero, ferviente y positivo esas creencias y doctrinas.

En todo tiempo se ha exigido al funcionario lealtad, concepto sutil y de difícil precisión. Ahora, el deber de lealtad se exige mucho más, según la importancia del cargo.

Esta lealtad plantea la exigencia de comunidad de pensamiento, puesta al servicio de la Patria y de la Religión Cristiana, por las que tanta sangre se ha vertido, ya que todo lo acaecido en el último cuarto de siglo ha supuesto un cambio radical en la perspectiva de los valores, en el orden moral considerados.

Al funcionario ha de exigírsele comunidad de pensamiento, comunidad, pues, que equivale a comunidad de valores, y tiene como

carácter especial la autenticidad en sus sentimientos, ya que la comunidad se caracteriza por el estilo, que es la cristalización del espíritu o expresión auténtica de lo intuitivo, de lo dogmático, conjunto de verdades inmutables, del servicio y de la vocación.

En cuanto al sexo, se han seguido normas distintas. Unas veces se ha dicho que la mujer es inepta para los cargos públicos; posteriormente se ha llegado a la igualdad absoluta, existiendo un punto de vista intermedio.

Hay, sin duda, muchos motivos que hacen compleja la solución del problema, teniendo en cuenta la constitución física de la mujer, sus interrupciones naturales y las diferencias que la separan del hombre.

Se ha argüido por algunos que la mujer no debe ocupar puestos de mando, por su frágil voluntad, por motivos de índole moral y en cierto modo de orden jurídico. Por otros se ha formulado la pregunta de hasta qué punto puede la mujer casada desempeñar ciertos cargos.

No cabe duda, se dice por unos, que el empleo de la mujer, el que ésta ejerza cargos y funciones públicas, el que tenga acceso a los empleos ha influido en la estadística demográfica, disminuyendo los natalicios. Se afirma por otros que la mujer encuentra su sitio adecuado en el hogar, dentro del matrimonio, semillero de la raza y de la sociedad.

En Inglaterra, la mujer funcionario que se casa es baja automática en el escalafón. Esta medida parece ser que ha influido en las costumbres, fomentando las uniones ilegítimas, idéntico comentario que en España se ha hecho con respecto a las Clases Pasivas.

Suiza, más positivista en el orden moral, o con una visión más clara de los problemas que esta separación de la mujer puede llevar consigo, al contraer matrimonio las aleja de su trabajo, pero les entrega una dote de cuantía variable, que en cierto modo amortigua los efectos inmorales observados en Inglaterra. La orientación marcada por Suiza se sigue en España únicamente en el Instituto Nacional de Previsión, al disponer el artículo 70 del vigente Estatuto de Personal, aprobado en sesiones del Consejo de

Administración, de 12 de noviembre de 1947, y Orden de 30 de diciembre del mismo año, que «Los funcionarios femeninos que contraigan matrimonio o que profesen en Religión quedarán automáticamente en situación de excedentes voluntarios en su respectiva plantilla, otorgándoseles como dote una cantidad igual a dos mensualidades de sus haberes por cada año que lleven al servicio del Instituto.

»Cuando el tiempo de servicio no llegue al año, no disfrutarán este beneficio.

»Las fracciones de meses o días no se computarán a efectos de la dote.

»Únicamente podrán reingresar, a su petición, en caso de fallecimiento, invalidez o abandono del esposo, así como por cesar en su estado religioso.

»La dote sólo se otorgará a cada funcionario femenino una sola vez».

Comparado este precepto con lo regulado por nuestra moderna legislación local, lo primero que se observa es una más exacta precisión y sistematización de conceptos, y en segundo lugar, una mayor esplendidez.

Por lo que a nuestra legislación específica se refiere, hasta la publicación de la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950, texto articulado de la Ley de Bases de 17 de julio de 1945, ninguna de las anteriores hicieron referencia a este tema, a pesar de que en el orden práctico fueron numerosas las mujeres que prestaban sus servicios a la Administración local.

El artículo 61 del Reglamento de Funcionarios dispone que «Cuando contraigan matrimonio los funcionarios femeninos, pasarán a la situación de excedencia especial.

»El tiempo de excedencia por matrimonio no se computará a ningún efecto, ni dará derecho al percibo de haber alguno, pero al ser declarada tal situación se abonará a la interesada tantas mensualidades como años de servicios hubiere prestado a la Administración local».

Esta excedencia especial por matrimonio implica, de hecho, un

despido, si bien se abonan a la interesada tantas mensualidades como años de servicios hubiese prestado.

La sexta disposición transitoria del indicado Reglamento también se ocupa, en su párrafo 3, del funcionario femenino, al preceptuar que «Los funcionarios femeninos ingresados en virtud de convocatorias anunciadas antes de la entrada en vigor de este Reglamento conservarán, al casarse, el derecho a permanecer en servicio activo, salvo que en la propia convocatoria se hubiera dispuesto otra cosa, y tendrán asimismo derecho a disfrutar de licencia especial de embarazo, con todo el sueldo, durante cuarenta días anteriores al en que sea presumible el alumbramiento y otros cuarenta días con posterioridad al mismo, pero también podrán, si lo desean, solicitar la excedencia por matrimonio».

La doble circunstancia de no estar excluída la mujer casada de las condiciones generales de capacidad que para ingresar al servicio de la Administración local señala el artículo 19, y de disponer el artículo 61-1 que cuando contraigan matrimonio los funcionarios femeninos pasarán a la situación de excedencia especial, obliga a interpretar esta aparente antinomia jurídica en el sentido de que la mujer casada, siempre que reúna los requisitos legales y reglamentarios, puede tomar parte en las oposiciones y concursos que se convoquen para el ingreso en Cuerpos de la Administración local en que no se exija específicamente el requisito de ser varón; pero si obtuviera plaza, quedarán automáticamente en la situación de excedencia especial por matrimonio en las condiciones reglamentarias.

En cuanto a la provisión de cargos municipales, el primer problema que se plantea es el de la selección, sin tener en cuenta las personas que hayan de desempeñar las funciones o empleos, y su solución se lleva a efecto mediante una reducción del grupo general, para determinar de entre este grupo ya reducido los mejores, los más aptos, y aquí se opera una segunda selección por medio de los concursos, oposiciones, instancias, solicitudes, o por la libre designación.

El interés de las Corporaciones debe radicar en designar el más apto, al mejor desde el punto de vista del interés general, para lo

cual debe darse la mayor publicidad a las convocatorias, procurando, al mismo tiempo, imprimirles la máxima atracción.

Respecto al nombramiento o selección de los funcionarios, en el orden histórico se han empleado varios sistemas, uno de ellos el de la herencia ; existió también el sistema del pacto, el del sorteo o azar, pero todos estos carecen de interés toda vez que ya no se usan. Se utilizó también el sistema de la accesión, el de la conscripción o designación obligatoria en casos de necesidad, sistema que también se emplea en la actualidad, en los casos de extrema urgencia, incendios, inundaciones, cataclismos, etc., etc.

El sistema de arriendo también se aplicó, y hoy pervive en la recaudación de los arbitrios y exacciones municipales en forma de gestión afianzada o por concierto, según previene el artículo 703, en relación con el 707 de la Ley de Régimen local.

La elección para cargos profesionales en España no se ha usado ; sólo se ha empleado para cargos políticos o de representación. Generalmente, para la designación o nombramiento de personal municipal se siguen los procedimientos o sistemas siguientes : el de prueba ; otro que consiste en nombrar a aquel que por sus condiciones y servicios prestados anteriormente reúna mejores aptitudes para el desempeño del cargo de que se trate ; la oposición, lucha abierta profesional, que tiene graves inconvenientes, pues mediante ella el opositor que posea más memoria puede triunfar del más apto, ya que en ella no se demuestran ni dotes profesionales, de mando, ni de competencia. Este sistema suele emplearse y completarse con el de la Escuela Especial, pero siempre a base de escuelas de tipo práctico. Escuelas que no sólo tengan el nombre de tales, sino que en vez de tomar las mismas en el sentido de que escuela es «enseñanza, doctrina», o «conjunto de profesores y alumnos de una enseñanza», se toma en su sentido figurado «lo que alecciona o da experiencia» ; centros orientados a base de preparación y competencia práctica, de la que tan necesitados se encuentran los funcionarios que quieren dedicar su vida al servicio de la Administración local, en los que, juntamente con las clases de tipo doctrinal, se pudieran hacer perfectamente compatibles con una verdadera labor de sentido y orientación eminentemente práctico.

Bien está la teoría y la doctrina, sin las cuales, y juntamente con el conocimiento de la legislación positiva, nada puede hacerse. Pero si de un lado se facilitan conocimientos amplios de doctrina, teoría y legislación ¿por qué no facilitar conocimientos prácticos... ?

En Inglaterra, eminentemente positivista y práctica, existen los meritorios, parecidos a los pasantes de nuestros abogados.

En Alemania hay escuelas para la formación de los funcionarios, en donde se cursaban estudios largos años, plazo que ahora ha sido reducido. Pero, de todos modos, allí se exige la práctica en los distintos órganos de la Administración de que se trate ; hasta probar la competencia profesional no se permite a un funcionario ocupar su destino.

En el sistema latino no se ha tratado nunca de capacitar a los funcionarios ; por el contrario, en los sistemas anglosajón y alemán se los capacita dentro de la Administración, es decir, se sigue el sistema del aprendizaje.

Entre nosotros los dos sistemas que predominan son el concurso y la oposición, sistemas que han sido comentadísimos por los autores desde el siglo XIX y en los primeros años del XX, pero de todos modos parece ser se ha sentido inclinación por el de oposición, que está más alejado del influjo de las recomendaciones, siguiéndose en la actualidad con bastante frecuencia los sistemas mixtos de concurso-oposición, mezcla de ambos.

Así vemos que el artículo 21 del vigente Reglamento de Funcionarios dispone que todo nombramiento en propiedad deberá ser conferido previa oposición o concurso ; que el artículo 352, de la Ley de Régimen local, dice que los funcionarios subalternos serán nombrados por la Corporación mediante concurso, previo un examen de aptitud (sistema mixto) en que acrediten las condiciones indispensables para el desempeño del cargo.

El ingreso en los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios se hará mediante oposición para el acceso a los cursos convocados por la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos (art. 338 de la Ley de R. L.) ; los nombramientos de estos funcionarios, Secretarios e Interventores, así como los de Depositarios, cuando el presupuesto ordinario de la Corpo-

ración exceda de 500.000 pesetas, se harán por la Dirección General de Administración Local, mediante concurso (art. 339 L. R. L.).

El ingreso en el escalafón del Cuerpo de Directores de Bandas de Música civiles se efectuará mediante oposición convocada por la Dirección General de Administración Local (art. 349 L. R. L.), siendo competencia de las respectivas Corporaciones el nombramiento de estos funcionarios por concurso (art. 349-3 L. R. L. en relación con el 217-3 del Reglamento de Funcionarios).

El personal administrativo, y el técnico de servicios especiales, será nombrado por las Corporaciones, mediante concurso u oposición (art. 350 L. R. L.).

La provisión de plazas de Oficial Mayor, en Municipios de más de 100.000 habitantes, y las de Secretarios de Distrito o Zona en los de más de 500.000 habitantes, se proveerán mediante concurso por las propias Corporaciones, entre Secretarios de primera categoría (art. 233-1-2 del Reglamento de Funcionarios).

El acceso de los Oficiales a las plazas de Jefes de Negociado, y el de éstos a las Jefaturas de Sección, se efectuará otorgando la mitad de las vacantes a la antigüedad rigurosa, y la otra mitad se proveerá mediante concurso entre quienes cuenten en el escalafón respectivo con dos años de servicios cuando menos (art. 234 Reglamento de Funcionarios).

El ingreso de los funcionarios administrativos se efectuará mediante oposición por la clase técnico-administrativa o por la auxiliar (art. 232 del Reglamento de Funcionarios); forman dos cuerpos o escalas distintas, sin que los de esta última clase puedan pasar a los de la primera, ya que son escalas totalmente diferentes, para cuyo ingreso, como es obligado, se exigen condiciones de aptitud completamente distintas, razón que impide el ascenso de unas a otras escalas de distinto grupo administrativo.

Sin pretender con ello agotar el tema, pero sí como complemento práctico de cuanto queda expuesto, a continuación se consignan algunas disposiciones que hacen referencia a la provisión de cargos de funcionarios locales, no recogidas en la Ley y Reglamento, pero de vigente aplicación:

Reserva de plazas (destinos civiles) a Oficiales y Suboficiales

de la Escala Auxiliar (Junta Calificadora). Ley de 15 de julio de 1952 («B. O. E.» del 16) y Orden de 25 de septiembre de 1952.

Destinos civiles, Orden de 10 de febrero de 1953 («B. O. E.» del 14) relativa a datos que han de facilitar los Ayuntamientos a las Juntas Calificadoras, a que se refiere la Ley de 15 de julio de 1952.

La Orden de 24 de junio de 1953 («B. O. E.» del 29), que de conformidad con lo prevenido en el artículo 23 del Reglamento de 30 de mayo de 1952 aprueba las bases y el cuestionario mínimo que regirán con carácter general en las oposiciones a ingreso en la Escala de Auxiliares administrativos en las Corporaciones locales, a cuyas bases y cuestionario se ajustarán todas las oposiciones que se convoquen con posterioridad al día 30 de junio de 1953.

Por Orden de la misma fecha se regulan las bases para las oposiciones a Técnicos administrativos, en sus dos ramas o especialidades de Secretaría y de Intervención o Contabilidad.

La Orden de 22 de enero de 1954 («B. O. E.» del 28), que prorroga los plazos para acomodar el régimen de funcionarios a los preceptos del Reglamento de 30 de mayo de 1952, dicta normas sobre la provisión y reserva de plazas.

El apartado C) se ocupa de la reserva de plazas según la Ley de 15 de julio de 1952 («B. O. E.» del 16) para los Auxiliares administrativos y asimilados y servicios especiales y subalternos, refiriéndose el apartado D) a los cupos restringidos de la Ley de 17 de julio de 1947 («B. O. E.» del 19), en cuyas convocatorias para ingreso en el funcionariado de Administración local se tendrá en cuenta lo previsto en el artículo 3.º de la Ley indicada, cupos que se denominarán abreviadamente:

- a) Mutilados.
- b) Ex combatientes.
- c) Ex cautivos; y
- d) Huérfanos.

JOSÉ MARÍA ARROYO BARBERÍA,

Secretario de 1.ª categoría de Administración local.