

Las técnicas de promoción por mérito de los funcionarios y, principalmente, la anotación en el expediente (con exclusiva referencia a los funcionarios de la Administración local española) (*)

I

La presente comunicación se contrae al examen del tema propuesto en su especial referencia a los funcionarios de la Administración local española. Se parte, por consiguiente, de que los problemas de carácter general son tratados en trabajo distinto, del cual éste viene a servir de complemento. Y la justificación de que, no obstante su complementariedad, se trate autónomamente, se debe a la minuciosa reglamentación que sobre esta materia contienen nuestras leyes positivas.

Ante todo, ¿qué se entiende en España por funcionarios de la Administración local? Nuestro Derecho contesta a esta pregunta con una definición legal que se contiene en el artículo 1.º del Reglamento de funcionarios de Administración local de 30 de mayo de 1952: «Serán funcionarios de Administración local los que en virtud de nombramiento legal desempeñen en las entidades u organismos que la constituyen, servicios de carácter permanente, figuren en las correspondientes plantillas y per-

(*) Esta ponencia fué redactada por el autor, por encargo del Instituto de Estudios de Administración Local y presentada a la «Round Table», celebrada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, del 20 al 26 de junio de 1957, en Opatija (Yugoslavia).

ciban sueldo o asignaciones fijas con cargo a los presupuestos respectivos».

A la vista de esta definición legal, parece que no debería haber problema en cuanto a la delimitación del concepto, como categoría opuesta a la de funcionario de la Administración estatal. No obstante, es el propio examen del citado Reglamento de 1952 el que nos hace pensar que las cosas no están claras. Así, en su artículo 20, al tratar del nombramiento de los funcionarios de la Administración local, se distinguen los tres supuestos siguientes: 1) nombramiento de los funcionarios que usen armas, que compete a los Presidentes de las Corporaciones locales; 2) nombramiento de los Secretarios, Jefes de Secciones provinciales de Administración local, Interventores y Depositarios de Fondos, que, no obstante su calidad de funcionarios de la Administración local, compete a la Dirección General de Administración Local (es decir, a un organismo del Ministerio de la Gobernación); 3) nombramiento de los restantes funcionarios de la Administración local, que compete a la Corporación respectiva. La peculiaridad en cuanto al nombramiento del segundo grupo de los indicados se explica cuando, más adelante, el Reglamento dedica su título segundo a tratar específicamente de los funcionarios de la Administración local «integrados en Cuerpos nacionales». Esto merece una explicación.

Los Secretarios, Interventores y Depositarios de Fondos de las Corporaciones locales constituyen categoría de funcionarios cuya evolución en los últimos tiempos es altamente significativa. Hay una primera etapa, anterior a 1924, en que estos funcionarios son fundamentalmente «cargos de confianza», por consiguiente revocables y movibles. Con la publicación del *Estaduto municipal* de 1924 y del *provincial* de 1925, consiguen su independización respecto de la política local para convertirse auténticamente en una profesión, en una carrera administrativa. Pero a partir de tal momento, una nueva etapa se va a abrir: la que conduce a la *estatización* de estos Cuerpos de funcionarios. Razones de muy diversa índole, pero que responden a una tendencia casi universal, se combinan para completar una evolución que tiene su final en la Ley de Régimen local de 16 de

diciembre de 1950, para cuyo desarrollo se dictó el ya examinado Reglamento de 1952.

No extraña, pues, esta anomalía de unos funcionarios de la Administración local nombrados por la Administración estatal. Ahora bien, los problemas jurídicos que tal situación plantea son varios y algunos de ellos del mayor interés. Supuesto que las relaciones de estos funcionarios, por lo que a su carrera administrativa se refiere, tienen una doble vertiente, frente al Estado (pues el Estado les nombra y administra su escalafón profesional y resuelve los más graves expedientes disciplinarios) y frente a la Corporación (pues ella les paga con cargo a su propio presupuesto y a ella representan cuando actúan), resulta realmente comprometedor decidir si se trata de funcionarios estatales o funcionarios locales. Sin entrar en los pormenores de la interesante discusión doctrinal que ha surgido al respecto, bástenos señalar que es satisfactoria la solución a que llega entre nosotros García-Trevijano al hablar de una doble relación: *la relación de servicio y la relación orgánica*. En relación con estos funcionarios que, como hemos dicho, constituyen entre nosotros los llamados «Cuerpos nacionales» (Secretarios, Interventores y Depositarios), la relación de servicio, tipificada por la carrera del funcionario, es netamente estatal; en cambio, la relación orgánica, que se deriva del destino o plaza que el funcionario ocupa, es de carácter local.

A los efectos de la presente comunicación, se tendrá en cuenta la señalada *cualificación orgánica*, como justificante de la atención que les dedicaremos; pero observando que se trata de una categoría distinta de la de aquellos otros funcionarios locales en el doble aspecto de la relación, principalmente por cuanto son nombrados por autoridades locales.

I I

A) *La promoción de los funcionarios integrados en Cuerpos nacionales.*

Antes se ha dicho que los Secretarios, Interventores y Depositarios de Fondos de las Corporaciones locales, constituyen en España «Cuerpos nacionales». El hecho de que, como regla, en cada Corporación local no haya más que un solo funcionario de cada uno de estos Cuerpos, determina que el problema de la promoción o ascenso coincida prácticamente con el problema del traslado de destino. Las vacantes producidas en estos cargos son sacadas a provisión «mediante concurso entre funcionarios del Cuerpo respectivo y a propuesta en terna (para su nombramiento por la Dirección General de Administración Local) de un Tribunal calificador afecto a dicho centro» (artículo 193 del Reglamento de 1952).

En el momento de acudir a estos concursos se dará, pues, la oportunidad de comparar los méritos de los concursantes, los cuales serán apreciados precisamente por el susodicho Tribunal calificador. Pero este Tribunal encuentra su actuación sumamente reglamentada por nuestro Derecho positivo. Vale la pena de transcribir el artículo 195 del Reglamento de 30 de mayo de 1952:

«1. Los méritos de los concurrentes serán, a efectos de su estimación, de doble carácter, méritos específicos de valoración absoluta y circunstancias de calificación conjunta.

2. Serán méritos específicos de valoración absoluta: a) ostentar la cualidad de diplomado en Administración local, previos los estudios que al efecto se establezcan en la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos; b) haber obtenido personalmente el premio nacional «Calvo Sotelo»; c) el tiempo de servicios computables en el Cuerpo y el total de los prestados a la Administración local; d) llevar más de cinco años de servicios consecutivos en la plaza que se desempeñe en propiedad; e) haber ingresado por oposición y haber ganado otras oposiciones que se determinen en la tabla oficial de valoraciones; f) ostentar títulos académicos o profesionales que figuren

en la tabla, y g) haber aprobado curso de perfeccionamiento en la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos.

3. Constituirá demérito específico tener nota desfavorable en el expediente personal, por sanción impuesta en virtud de expediente disciplinario por faltas administrativas.

4. Serán circunstancias objeto de calificación discrecional y conjunta: a) la aptitud demostrada en el desempeño de la función; b) los títulos y las oposiciones que no figuren entre los méritos específicos, siempre que tengan conexión con la Administración local, o sean representativos de un elevado nivel cultural; c) las publicaciones de reconocido mérito, así dictaminadas por el Instituto de Estudios de Administración Local; d) los méritos especiales en relación con la Administración local; e) los servicios extraordinarios, y f) los demás factores expresivos de la eficiencia real del funcionario, así como el informe de la Corporación. La calificación conjunta competirá al Tribunal calificador para cada concurso en particular.

5. La puntuación total de cada concurrente será el producto de multiplicar la suma de puntos que representen sus méritos específicos por el coeficiente con que le haya calificado el Tribunal.»

El examen del anterior precepto sugiere con claridad los rasgos típicos del sistema español. En primer lugar, la concreción que queda en manos de los organismos cualificadores, se reduce únicamente a las circunstancias que se recogen en el número 4, lo que significa poco a la hora de resolver, si se tiene en cuenta la tabla oficial de valoración de méritos que más adelante se transcribirá y en la que «el coeficiente de calificaciones conjuntas, podrá oscilar entre 0,75 y 1,50, estimándose 1,00 como nivel normal medio del funcionario». Esto quiere decir que la importancia que en este sistema de promoción tienen los informes favorables y menciones honoríficas acordadas por las Corporaciones locales en las que el funcionario ha servido normalmente, no influirá mucho en la valoración final. Quizá ello se deba a que se ha estimado que los informes favorables son fáciles de obtener para cualquier funcionario que habiendo cumplido medianamente pretenda despedirse de la Corporación donde ha prestado sus servicios. En cambio, la nota desfavorable en el expediente personal por sanción grave o muy grave constituye siempre *demérito* que resta puntos en la valoración final.

Por lo demás, el sistema que se examina considera como méritos, de una parte, la antigüedad (lo cual no es mérito en el sen-

tido enunciado de esta ponencia), y de otra, y esto es curioso, una serie de actividades realizadas por el funcionario *fuera del servicio* (títulos académicos, cursos seguidos en la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos, etc.), pero que implican necesariamente una elevación del nivel cultural y profesional del funcionario.

La tabla oficial de valoración de méritos prevista en el Reglamento, ilustra suficientemente sobre la combinación de criterios que se han tenido en cuenta para la promoción. La actualmente vigente es la aprobada por Orden del Ministerio de la Gobernación de 21 de febrero de 1957. A continuación se transcribe la parte de la misma relativa a los «concursos de Secretarios de 1.ª categoría de Administración local»:

M E R I T O S	PUNTOS
a) Ostentar la cualidad de Diplomado en Administración local, previos los estudios que al efecto se establezcan en la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos	0,50
b) Haber obtenido personalmente el premio nacional «Calvo Sotelo»	0,35
c) Tiempo de servicios computables:	
A) En el Cuerpo:	
Como Secretario de primera categoría de Administración local, por año	0,12
En las otras categorías, por año	0,09
B) Prestados a la Administración local:	
1) Los prestados como Profesores titulares de Cátedras en el Instituto de Estudios de Administración Local; Secretario técnico de la Dirección General de Administración Local y Jefaturas de Sección de la misma; Jefe del Servicio Central de Inspección y Asesoramiento e Inspectores de Secciones Económico-Administrativas; Secretario y Oficial mayor del Instituto de Estudios de Administración Local, por año.	0,12

2) Los prestados en el Cuerpo de Interventores y Depositarios de Fondos de Administración local; Profesor auxiliar en el Instituto de Estudios de Administración Local; Jefatura de Negociado de la Dirección General de Administración Local; Secretarios de los Gobiernos civiles; Asesores Inspectores del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales en las Secciones Económico-Administrativas, por año	0,09
3) Funcionarios técnico-administrativos de la Dirección General de Administración Local y técnico-administrativos del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales; técnico-administrativos en el Negociado de Administración local de los Gobiernos civiles; Oficial de plantilla de los Colegios nacional y provinciales de Secretarios, Interventores y Depositarios; en funciones técnico-administrativas del Banco de Crédito Local de España, por año ...	0,06
4) Otros servicios prestados a la Administración local, por año	0,04
d) Llevar más de cinco años de servicios consecutivos en la plaza que se desempeñe en propiedad:	
1) Servicios en cualquier cargo de Secretario de primera categoría	0,40
2) En la plaza de Oficial mayor	0,30
3) En otros cargos distintos	0,10
e) Haber ingresado por oposición:	
A) En el propio Cuerpo:	
Oposición de Secretarios de primera categoría ...	1,20
Idem de segunda categoría	0,25
Idem de tercera categoría... ..	0,05
B) Otras oposiciones ganadas a Cuerpos nacionales:	
1) De Interventores de Fondos de Administración local	0,50
2) De Depositarios de Fondos de Administración local	0,25

C) Otras oposiciones:	
1) Cátedras universitarias de Ciencia y Derecho administrativo. Letrados del Consejo de Estado y Abogados del Estado	1,00
2) Cátedras universitarias de Hacienda	0,25
3) Cuerpo técnico-administrativo del Ministerio de la Gobernación	0,25
4) Cuerpo técnico general y especiales de Hacienda	0,15
f) Ostentar los siguientes títulos académicos o profesionales:	
1) Licenciado en Derecho	1,00
2) Idem en Ciencias políticas	1,00
3) Idem en Ciencias económicas	0,25
4) Licenciado en Administración pública de Cataluña	0,50
5) Profesor mercantil	0,20
6) Bachiller universitario o superior	0,15
7) Idem elemental, Maestro, Graduado o Institutos laborales	0,10
8) Perito mercantil	0,10
g) Haber aprobado cursos de perfeccionamiento en la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos:	
De Secretarios de primera categoría de Administración local, por una sola vez, a los efectos de valoración.	0,25
B) <i>La promoción de los funcionarios que no constituyen Cuerpos nacionales.</i>	

Frente al supuesto anterior, aquí lo característico es que la promoción no supone cambio de destino, pues, antes bien, se realiza siempre sin perder la vinculación con respecto a la misma Corporación local. Aquí los méritos habrán de alegarse por los funcionarios, precisamente para ocupar función de más categoría de la que se ha venido desempeñando. Los criterios de nuestro sistema se deducen de la simple lectura de ciertos preceptos del Reglamento de 1952:

a) *Provisión de plazas de Oficial mayor en los Ayuntamientos.*

«Art. 233.—1. La provisión de plazas de oficial mayor en los Municipios de más de cien mil habitantes, se efectuará mediante concurso entre quienes pertenezcan a la primera categoría del Cuerpo Nacional de Secretarios. En los demás Municipios tal cualidad será mérito preferible, y, en todo caso, se exigirá el título de licenciado en Derecho o en Ciencias Políticas.»

b) *Ascenso de Oficiales a Jefes de Negociado.*

«Art. 234.—1. El acceso de oficiales a plazas de Jefes de Negociado, y de éstos a los de Sección, se efectuará otorgando la mitad de las vacantes a la antigüedad rigurosa, y la otra mitad se proveerá mediante concurso entre quienes cuentan en el escalafón respectivo con dos años de servicio cuando menos—2. Para concurso, se computará como mérito calificado el haber aprobado curso de la especialidad en la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos.»

Puesto que estos concursos no han de resolverse necesariamente de acuerdo con una tabla previa de valoración como la vigente para los Cuerpos nacionales, aquí las menciones honoríficas y las recompensas que los funcionarios hayan obtenido de su Corporación, pueden pesar más decisivamente a la hora de la promoción. Así se desprende del artículo 95, número 3 del Reglamento de 1952, que dice: «Las recompensas otorgadas se harán constar en el expediente personal del funcionario para que le sirva de mérito en su carrera».

FERNANDO GARRIDO FALLA

Catedrático de Derecho administrativo