

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXIII

MARZO-ABRIL

NUM. 134

I. SECCION DOCTRINAL

Los concursos de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local (Análisis del baremo)

por

FRANCISCO RIBÉS PUIG

Abogado. Oficial Mayor del Ayuntamiento de Cartagena.

«Los Gobiernos ganan elecciones o son derrotados, los Ministros cambian, pero el proceso de administración debe continuar, y esto es misión del *Civil Service*».

M. R. CURTIS: *Central Government. An introduction to the British System.* Pitman. Londres, 1962.

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *Estatización y primera relación de méritos.*—III. *La tabla de puntuaciones.*—IV. *Méritos para otras convocatorias.*—V. *Análisis de la tabla:* 1. La cualidad de Diplomado y el Premio «Calvo Sotelo». 2. Los años de servicios. 3. La permanencia. 4. La forma de ingreso: a) Una modalidad especial. b) Efectos. 5. La pertenencia a otros escalafones. 6. Los títulos académicos y profesionales. 7. Los cursos de perfeccionamiento.—VI. *Enfoque crítico del problema.*—VII. *De la tabla de 1952 a la actual.*—VIII. *La supresión de las circunstancias de calificación conjunta.*—IX. *Una invariable fase del procedimiento: la terna.*—X. *Nuestras conclusiones.*—XI. *Apuntes para una solución: la calificación periódica.*—XII. *Recapitulación.*—XIII. *Disgresión final.*

I. INTRODUCCION

Nadie puede dudar de que la aparición de la tabla de valoración de méritos para los concursos de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración local española, publicada

como anexo al Reglamento de 30 de mayo de 1952, constituyó un paso decisivo en la configuración del *status* jurídico de los referidos Cuerpos y una muy estimable garantía para los mismos en materia tan importante como la provisión de plazas.

Tan importante como excepcionalmente discutida, hasta el extremo de revestir delicados aspectos prácticos cuyo tratamiento originaría bizantinismos que conviene rehuir. En sustancia, el problema fundamental, trascendente y que constituye la medula de la cuestión, contemplada desde un serio punto de vista general, es el de armonizar el interés público, esto es, el interés de la Administración a la que nadie duda que los Cuerpos se deben, con el noble afán y el loable propósito del funcionario que aspira a ver reconocido su mérito y su capacidad. En aquella síntesis y armonía está el secreto del problema y está, por tanto, la solución a la cual tiende el legislador procurando recoger en ella la mayor perfección posible.

La legislación anterior, el artículo 5.º de la Ley de 23 de noviembre de 1940, redacción introducida por la de 11 de diciembre de 1942, estableció al efecto una gama de méritos, a tener en cuenta a la hora de resolver, que nos parecen razonables, introduciendo con ello un considerable avance sobre la regulación entonces vigente que nada decía al respecto.

Pero como no existía una valoración específica de cada uno de los conceptos puntuables, su apreciación no podía conocerse ni conjeturarse, y ello creaba insalvables obstáculos y privaba a los nombramientos de un verdadero y estricto régimen jurídico de impugnación. Así lo acusaban, entre otros, RIPOLL PONT y PONSA ESTRADA (1). Este último decía: «como no existe norma que establezca numéricamente el valor de cada uno de los méritos alegados, es muy difícil conseguir que prospere recurso alguno».

No cabe olvidar tampoco que el Estatuto municipal y el pro-

(1) José I. RIPOLL PONT: *Los concursos para la adjudicación de plazas en propiedad*, B. C. N. («Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios»), abril de 1949, núm. 52, págs. 202-206, quien a su vez cita a PONSA ESTRADA, «La Administración Práctica», diciembre 1948, página 297. (Trabajo titulado: *Confesión de culpa y propósito de enmienda*).

vincial constituyeron un hito definitivo en la organización de la carrera de los Secretarios garantizando su competencia, su forma de ingreso y nombramiento y estableciendo una tutela estatal, sin embargo de continuar atribuido a las Corporaciones locales su nombramiento, al igual que hizo la Ley municipal de 31 de octubre de 1935. Los Interventores tuvieron a partir del Reglamento de 23 de agosto de 1924 una situación similar a los Secretarios. Los Depositarios fueron organizados en Cuerpo por Real Decreto de 10 de junio de 1930.

Como dice GARRIDO FALLA (2), es la Ley de 16 de diciembre de 1950 la que organiza totalmente los Cuerpos Nacionales y la que abre el proceso de estatización de los mismos. GARCÍA TREVIJANO, al hablar de dicha estatización (3), dice que se le han atribuido muchos fundamentos y agrega que «generalmente se cree que fué el control de los entes locales el que indujo a la estatización, pues de esta manera era más sencillo influir en la marcha de dichas instituciones autárquicas». En el propio sentido se manifiesta GALLEGO Y BURÍN (4).

Aunque la Ley de 1935 constituye un importante avance en la organización de la carrera, deja en manos de las Corporaciones el nombramiento y la potestad disciplinaria y las constituye en titulares de la relación orgánica y la de servicio con el funcionario, al decir de GARCÍA TREVIJANO. Es la actual legislación la que escinde una y otra; la orgánica que se mantiene con el ente

(2) GARRIDO FALLA: *Las técnicas de promoción por méritos de los funcionarios y principalmente la anotación en el expediente (con exclusiva referencia a los funcionarios de la Administración local española)*. Este trabajo, publicado en R. E. V. L. (REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL), número 94, pág. 497, recoge la ponencia redactada por el autor a virtud de encargo que le fué conferido por el Instituto de Estudios de Administración Local y presentada a la «Tabla redonda» celebrada por el Instituto Nacional de Ciencias Administrativas del 20 al 26 de junio de 1957, en Yugoslavia.

(3) José Antonio GARCÍA TREVIJANO FOS: *Relación orgánica y relación de servicio en los funcionarios públicos*, R. A. P. («Revista de Administración Pública»), núm. 13, enero-abril 1954, págs. 53-101; *vid.* pág. 86.

(4) Alberto GALLEGO Y BURÍN: *Proceso de carácter nacional de los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local*, R. E. V. L., núm. 59, pág. 698.

local, y la de servicio que liga al funcionario de este ente con el Estado. Esta es la base de aquélla y contempla la carrera íntegra del funcionario en cuyo sentido, concluye el autor a quien seguimos, los funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Administración local, exclusión hecha de los Directores de Bandas de Música, son hoy funcionarios del Estado al que se ligan por una relación de servicio, y en un segundo momento recubren un órgano de un ente local, apareciendo la relación orgánica.

II. ESTATIZACION Y PRIMERA RELACION DE MERITOS

No nos hemos separado de la cuestión, aunque otra cosa parezca. Desde la legislación del Estado surgido del Movimiento Nacional y por virtud de esa estatización apuntada—que en sí no niega ni contradice el concepto autonómico—los Secretarios, los Interventores y los Depositarios se vieron relevados de la triste servidumbre de peregrinar de Corporación en Corporación en demanda de nombramiento. Este pasó a ser de la competencia del Estado, tanto si la designación lo era en propiedad, como el mismo nombramiento interino.

Y al asumir el Estado la función de nombrar, fué necesario establecer con carácter general unos criterios o motivos de valoración que sirvieran de base y presupuesto al acto de nombramiento.

He aquí la razón que determinó la aparición de la Ley de 23 de noviembre de 1940 estableciendo normas para regular la provisión de vacantes y que, en su exposición de motivos, hace resaltar «la conveniencia de evitar que se produzcan multiplicidad de criterios interpretativos de unas mismas normas legales, como habría de ocurrir de mantener el actual régimen de designación, con padecimiento de la unidad en la apreciación de condiciones y méritos que debe presidir tales nombramientos».

Y el artículo quinto de la referida Ley, según versión luego establecida por la de 11 de diciembre de 1942, agrupaba los siguientes:

A) El mejor número en el escalafón. B) La posesión de títulos académicos profesionales. C) Haber ganado otras oposiciones

en que hayan sido exigidos títulos de Licenciado en Derecho, Profesor mercantil, o superior a éste dentro de la carrera de Comercio, para los Interventores y Depositarios. D) Carecer de nota desfavorable. E) La mejor aptitud y suficiencia acreditadas en el desempeño del cargo. F) El haber contraído méritos especiales para con la Administración local como consecuencia de la prestación de trabajos extraordinarios, publicaciones originales de verdadera importancia y otros de naturaleza análoga en relación todos con la vida local. G) Ostentar categoría superior a la plaza que se concursa, siempre que en la propia no haya vacante o vacantes suficientes. H) Haber obtenido el título de Secretario, Interventor o Depositario en la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos del Instituto de Estudios de Administración Local; ser Diplomado en alguna de las disciplinas que constituyen el plan de estudios o haber concurrido a cursillos convocados por dicho Centro.

A los efectos decisivos de empates de puntuación entraban en juego otros méritos como la condición de Caballero mutilado, etcétera.

La relación de méritos no implicaba un orden de preferencia resultante del orden de su exposición, pues debían ser apreciados por el Tribunal conjuntamente. Ello motivaba el comentario antes reseñado.

III. LA TABLA DE PUNTUACIONES

El «baremo» publicado en 1952 (parece que no hay más remedio que emplear este vocablo) introduce en buena técnica aquellas valoraciones específicas en forma de expresión matemática que hasta entonces se echaban de menos y que constituyen su más saliente característica, su más acusada novedad. A nadie se le oculta el alcance de la misma, desde el punto de vista de la garantía y de la objetividad.

Los méritos puntuables en la tabla vigente, y tradicionales en la Administración local, son los siguientes:

a) Ostentar la cualidad de Diplomado en Administración lo-

cal, previos los estudios que al efecto se establezcan en la Escuela de Administración y Estudios Urbanos.

b) Haber obtenido personalmente el Premio Nacional «Calvo Sotelo».

c) La antigüedad en el Cuerpo y en la Administración local.

d) Llevar más de cinco años de servicios en la plaza que desempeñe en propiedad.

e) Haber ingresado por oposición y haber ganado otras oposiciones.

f) Ostentar títulos académicos o profesionales.

g) Haber aprobado cursos de perfeccionamiento en la Escuela antes citada.

De su comparación con la exposición de méritos contenida en la legislación precedente, una conclusión salta a la vista: no se recoge como concepto puntuable ahora la aptitud y suficiencia, ni los méritos especiales, trabajos extraordinarios, publicaciones, etc., etc.

La tabla incluye una relación de deméritos igualmente con su puntuación respectiva en función de la gravedad de la falta cometida y del carácter delictivo de la infracción.

IV. MERITOS PARA OTRAS CONVOCATORIAS

Con independencia de la tabla común, hay otras especiales de las que no parece ocioso ocuparse: por ejemplo, las que rigen la selección de personal para el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento.

No se nos oculta que dicho personal no procede exclusivamente de los Cuerpos Nacionales de Administración local y que, en razón de ello, alguna justificación existe, mientras esté en vigor la actual redacción del artículo 359 de la Ley de Régimen local, para que se utilice una suma de méritos diferente. Pero como los Secretarios e Interventores tienen opción genérica al ingreso en dicho Servicio, y habida cuenta de la finalidad para la que fué constituido, es claro que algún emparentamiento ha de haber entre unas y otras condiciones exigibles a los efectos de selección.

Por de pronto, el sistema carece de una tabla o baremo general, y se opta por incluirla en cada convocatoria, criterio lógico al tratarse de selección para ingreso y no de un procedimiento de ascenso.

La Orden de 26 de julio de 1963 convocando concurso para proveer la vacante de Subjefe del Servicio Central de Inspección y Asesoramiento, fija el siguiente orden de méritos:

a) Cargos y servicios de todo orden que el solicitante haya desempeñado en la Administración general y local. b) Títulos académicos, diplomas, premios y distinciones relacionados con las especialidades de la Administración general y local. c) Ser autor de publicaciones originales de verdadero mérito relacionadas con el Derecho público, la Economía, la Hacienda, el Régimen de la Vida local en cualquiera de sus ramas, o haber explicado cursos o dado lecciones o conferencias sobre dichas materias.

En la solicitud que se curse se habrá de consignar, entre otros datos, la situación administrativa, plaza ocupada, fecha y forma de ingreso en el Cuerpo, número en el último escalafón, servicios computables en el Cuerpo, total de los prestados a la Administración, méritos alegados, otros títulos y condiciones meritorias que posea el solicitante e idiomas que conoce y grado de dicho conocimiento.

No se hace enumeración individualizada y taxativa de títulos, diplomas y méritos; basta que tengan relación con la Administración local. Se incluyen las publicaciones «de verdadero mérito» relacionadas no sólo con la Hacienda o el Régimen de la Vida local, sino con el Derecho y la Economía, además de apreciarse como actividad meritoria la labor docente, las conferencias magistrales y aun el conocimiento de idiomas.

Evidentemente en estas convocatorias para el Servicio de Inspección ha vuelto a aflorar *mutatis mutandis* el apartado F) de la Ley de 11 de diciembre de 1942, incluido entonces entre los méritos apreciables en concursos de los Cuerpos Nacionales, desterrado de la tabla vigente y que sale a la superficie en el Servicio de Inspección.

Los Decretos de 23 de mayo de 1960 y de 11 de julio de 1963 articulando, respectivamente, el régimen especial de Barcelona y

Madrid, contienen normas, también especiales, en materia de funcionarios. El de Barcelona, cronológicamente anterior, dice sobre el particular, en su preámbulo, lo que sigue:

«En materia de personal se ha dedicado especial atención a la manera de designar cargos tan importantes como los de Secretario general, Interventor y Depositario de Fondos de la misma. El criterio uniformista de nuestro Régimen local hace que sistemas que pueden considerarse idóneos para designar funcionarios en una aldea de 500 habitantes resulten por completo inadecuados en la capital, que cuenta sus vecinos por cientos de miles. Por ello se ha creído obligado arbitrar un nuevo procedimiento para la designación de los indicados cargos, que facilite el acceso a ellos de quienes resulten más capacitados».

Nos parece muy bien la idea que anima el párrafo que antecede. Creemos, sin embargo, que la designación del más capacitado debe ser una aspiración común, tanto para el más populoso Ayuntamiento como para la localidad humilde. Y es también evidente que el baremo o tabla común, de la que se exceptúan los nombramientos de tan importantes cargos en Municipios como Madrid y Barcelona, está muy lejos de aplicarse solamente a las aldeas de 500 habitantes.

Por su parte, el preámbulo del Decreto sobre régimen especial de Madrid es mucho más lacónico sobre el extremo que nos ocupa. Se limita a decir que «las innovaciones que se introducen en el régimen de funcionarios se mantienen en la misma línea ya establecida para facilitar el acceso a los cargos claves de la Corporación a los aspirantes más calificados para ello».

¿Cuáles son los principios o criterios de innovación que laten bajo estas declaraciones?

Debemos atenernos a la letra del artículo 28 del Decreto de 23 de mayo de 1960, por lo que a Barcelona se refiere, y el artículo 38 del de 11 de julio de 1963, texto articulado de Madrid. Las exigencias, por otra parte, son comunes.

En cuanto a la pertenencia al respectivo Cuerpo Nacional, la exigencia de un mínimo de diez años de servicios en el mismo y la de condiciones adecuadas de aptitud física, sólo muy relativamente, a nuestro juicio, pueden ser consideradas como verdaderas

innovaciones. Lo es, en cambio, la disposición que demanda no rebasar los sesenta años de edad.

Criterio nuevo es también el de que el concurso incluya en su convocatoria la relación de los méritos puntuables y especifique también aquélla la composición del Tribunal calificador. En cuanto al nombramiento, se dispone que será otorgado por el Ministerio de la Gobernación; no se atribuye, al menos expresamente, a la Dirección General.

La novedad más sugestiva la constituye el procedimiento de selección que recuerda el de provisión de altos cargos eclesiásticos. El Tribunal califica un número de concursantes no superior a seis y el órgano local, que equivale a la Comisión Permanente, formula una terna, de entre la cual el Ministerio designa libremente. Se da, pues, un robustecimiento de las atribuciones municipales de grado muy considerable, si se atiende al modesto papel que hoy reserva a las Corporaciones locales el artículo 196 del Reglamento de 30 de mayo de 1952. Para nadie es un secreto que el informe corporativo apenas produce efecto alguno y más bien constituye un trámite prácticamente ocioso (5) (6).

(5) Véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 1961 (Sala 5.ª), Aranzadi, 1924.

(6) GARRIDO FALLA: *Las técnicas de promoción por mérito...*, ob. cit., dice sobre el particular que «los informes favorables y las menciones honoríficas acordadas por las Corporaciones locales en las que el funcionario ha servido, normalmente no influyen mucho en la valoración final, quizá porque se estima que los informes favorables son fáciles de obtener para cualquier funcionario que habiendo cumplido medianamente pretenda despedirse de la Corporación donde ha prestado servicios». Aunque éste no es el caso, ya que nos referimos al informe corporativo como trámite previo al nombramiento del funcionario, los fundamentos podían ser muy parecidos cuando el informe de la Corporación formaba parte del apartado f) del número 4 y artículo 195, ya modificado, del Reglamento, es decir, constituía un supuesto de las llamadas «circunstancias de calificación discrecional y conjunta». Desaparecidas éstas, la valoración del informe ya no existe y hoy cabe estimar que su único efecto sea el motivar en algún modo el ejercicio de la facultad discrecional de nombramiento, dentro de la terna, bien en el sentido de nombrar a uno o a otro de los incluidos en ella, a la libre apreciación del órgano competente. Algunos Ayuntamientos tienden a abstenerse de emitir informe alguno por sí constituye causa de recelo para el funcionario que luego resulte designado.

V. ANALISIS DE LA TABLA

1. LA CUALIDAD DE DIPLOMADO Y EL PREMIO «CALVO SOTELO».

Como estudios superiores de la especialidad, los propios del Diploma en Administración local están muy de actualidad en estas fechas por virtud de la convocatoria al efecto publicada por Resolución de 12 de agosto último en el *Boletín Oficial del Estado* de 13 de septiembre de 1963, segunda de las efectuadas para Secretarios de primera categoría.

Tales estudios se cursan previo acceso a los mismos mediante concurso de méritos de resolución discrecional y conjunta, en el que se tiene en cuenta, además del extraño requisito que obedece al propósito de crear un grupo homogéneo desde el punto de vista de la edad de los participantes, los calificados servicios extraordinarios, la superioridad de títulos académicos, las publicaciones y otros méritos que se aleguen.

Cabe ligar esta materia con la anteriormente expuesta en relación con el uso de criterios valorativos en concursos diferentes de los de provisión de plazas de los Cuerpos Nacionales.

Los estudios para ganar la calidad de Diplomado tienen el carácter de enseñanzas monográficas tendentes a dotar a los alumnos de una superior preparación profesional y obligan a la formulación posterior de una tesis que acredite condiciones de investigación en temas específicos de la vida local, la cual es objeto de calificación por un Tribunal, lo que da al curso una considerable equiparación a los propios del Doctorado en cualquier Facultad universitaria.

El Premio Nacional «Calvo Sotelo», instituido en gloriosa memoria de la personalidad a la que los Cuerpos Nacionales deben su organización, se estableció con carácter anual por Decreto de 6 de julio de 1939 y Orden de 10 del mismo mes y año.

Tiende igualmente a promover la especialización, es decir, los estudios de reforma de legislación o, en general, de carácter científico, histórico, jurídico, social, sobre materias de Administración local previamente señaladas con precisión o genéricamente

indicadas, sin embargo de promover también la actividad corporativa en un orden de ejemplaridad, bien en materia de Hacienda, perfección de servicios, etc.

Tante el Diploma en Administración local como el Premio «Calvo Sotelo» implican un importante estímulo hacia el desarrollo de estudios superiores y especializados y son, como tales, conceptos cuya inclusión en la tabla de méritos constituye un acierto evidente. En cuanto al primero de ellos, debe hacerse la observación de que sus convocatorias, necesariamente escasas y limitadas en razón de las intensas actividades del Instituto de Estudios de Administración Local, conceden una muy reducida opción a los funcionarios, cuantitativamente y en cuanto a las posibilidades de acceso se refiere. Más adelante esbozaremos alguna idea sobre este particular.

Entre el Diploma y el Premio «Calvo Sotelo», ambos considerados como méritos puntuables, hay una importante diferencia no sólo en cuanto al tipo aplicable a uno y otro. Mientras el primero es un mérito reservado a los funcionarios de los Cuerpos Nacionales a quienes se llama y convoca para el acceso a los cursos, el segundo no está reservado a su exclusiva participación. El Premio ha sido apto para promover brillantes estudios de obligada consulta y en él se ha acusado la presencia de distinguidos compañeros de Cuerpo que han merecido el galardón.

2. LOS AÑOS DE SERVICIOS.

Desde el antiguo aforismo cuartelero que aún hoy suele repetirse con altos visos de solemnidad, la antigüedad es un mérito que ha gozado de gran predicamento en nuestra legislación y aun en otras. Sin embargo, de un tiempo a esta parte la literatura jurídica suele dispensarle menos favor cada día y no es arriesgado vaticinar que prosiga este ritmo decreciente.

A pesar de ello, no es posible desconocer el alto valor que encierra, si bien que los mismos intereses del servicio exigen que quede reducido a sus justos términos.

Se apunta como ventaja de la antigüedad para discernir el ascenso su alto grado de objetividad que, eliminando controver-

sias y dudas, contribuye en gran medida a mantener la cohesión y la armonía entre los individuos de cada Cuerpo, y no faltan entre nosotros quienes sostienen que el elemento preponderante, a la hora de valorar méritos, debe ser este factor. Tal, por ejemplo, GARCÍA ARILLA quien, no obstante, liga la antigüedad a un problema de la tabla de méritos que abordaremos luego (7).

GARRIDO FALLA (8), en su citado trabajo, dice que la antigüedad no es un mérito en el sentido de la ponencia en que el referido trabajo consiste.

RIPOLL PONT, a quien también me he referido anteriormente (9), escribe: «Por descartado doy que el tiempo es computable en muchas otras carreras a efectos de concurso; máxime debe estimarse en la nuestra, donde la práctica es de tan suma utilidad como los conocimientos teóricos».

BOURDEAU DE FONTENAY dice en pro de la antigüedad que como mérito obedece a la idea de que «el ejercicio de la función constituye por sí un necesario perfeccionamiento del funcionario en las técnicas de la función. En los altos puestos del Estado, como en los cargos importantes del sector privado, existe una habilidad, una costumbre que se adquieren con el uso, que hacen al buen artesano y que tan indispensable resulta para el administrador, como lo es para el alfarero el giro preciso de su mano. El auto-perfeccionamiento, la superación de uno mismo, nacen constantemente del ejercicio honesto e inteligente de un oficio, y ello tal vez más cuando este oficio es el de administrar a los demás, pudiendo pensarse que este perfeccionamiento es el mejor y es suficiente» (10).

(7) GARCÍA ARILLA: *Sobre la apreciación de los méritos en los concursos*, B. C. N., septiembre 1962, núm. 213, págs. 600-602.

(8) *Las técnicas de promoción por mérito...*, ob. cit.

(9) *Los concursos para la adjudicación de plazas...*, ob. cit. Por supuesto, yo no comparto esta opinión. Basta recordar la reiterada cita de ORTEGA Y GASSET: «La teoría é il capitano a la prattica sono i soldati». O el reproche de CAJAL en *Los tónicos de la voluntad* al practicismo estrecho: «sólo las ideas—dice—son realmente fecundas; buscando recetas y formas de acción se atrofian las alas del espíritu». También PASTEUR decía a sus alumnos: «sin la teoría, la práctica no es más que una rutina producida por la costumbre».

(10) *Tendencias actuales en relación con el perfeccionamiento de las ca-*

Pero el ilustre Director de la Escuela Nacional de Administración y del Centro de Altos Estudios Administrativos de París concluye diciendo que, ello no obstante, son muy numerosos los países que opinan, aun admitiendo las virtudes perfectivas del trabajo administrativo, que no basta y que hay que sumar a él un auténtico sistema de perfeccionamiento, ya dentro del servicio, ya fuera del mismo.

Entre nosotros, son numerosos los autores que comparten esta opinión, tales como CARRO MARTÍNEZ, SERRANO GUIRADO, GUAITA y GARCÍA PASCUAL (11).

De estas consideraciones es forzoso concluir que la conjugación de la antigüedad, o de los años de servicios, en la tabla de méritos para los Cuerpos Nacionales de Administración local, con otros elementos de juicio, es un criterio acertado y correcto que como tal excluye la discusión. Y ni siquiera cabe invocar aquí la antes apuntada ventaja que erige a la antigüedad como factor de armonía interna en los Cuerpos de funcionarios, dada la recluta

tegorías superiores de la función pública (ponencia general para el X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Madrid en septiembre de 1956), R. A. P., núm. 21, septiembre-diciembre 1956, páginas 129-178.

(11) CARRO estima que la calidad del personal depende más de su *post-entry-training* que de sus conocimientos originarios, máxime cuando un régimen de ascensos por antigüedad provoca el adormecimiento de todos los conocimientos (*La formación del personal de la Administración del Estado*, Madrid, 1947) y que la adopción de la antigüedad como único sistema de ascenso es causa de la crisis de nuestro funcionariado (*El funcionario español y el futuro Estatuto de funcionarios*, «Documentación Administrativa», número 4, abril 1958, pág. 5).

GUAITA dice que el sistema de la antigüedad es tan automático que no deja el más pequeño resquicio a la Administración. «En realidad, el funcionario asciende *ex propria virtute* y la Administración no dicta un acto por el que asciende a un funcionario, sino que obra al dictado. No trata de descalificar la antigüedad como un mérito positivo—lo es—, pero la antigüedad no debe ser por sí sola la condición que automáticamente confiera el ascenso, sino uno de los datos a tener en cuenta». (*El ascenso de los funcionarios*, R. A. P., núm. 39, septiembre-diciembre 1962, págs. 127-150).

GARCÍA PASCUAL afirma que como verdadera exigencia para el mejor funcionamiento de la Administración se impone el destierro de la antigüedad como único mérito para los ascensos. (D. A., núm. 2, *El ascenso de los funcionarios*, febrero 1958, págs. 5-16).

o ingreso, frecuentemente a golpes de emergencia, en los de Administración local, que impone la coexistencia en el escalafón de funcionarios ingresados por modo no uniforme, algunos sin título y otros con título inferior al exigible, unos por oposición y otros sin ella.

La tabla de méritos establece las necesarias discriminaciones entre la antigüedad en el Cuerpo (y categoría si se trata de Secretarios), la que se posee en otro distinto de aquel a que pertenezca la plaza a que se concursa y los servicios en el «ramo» o «ramos» de Administración local. Ello tiene su antecedente en la distinción entre «antigüedad en la clase» y el «tiempo de servicios en el Cuerpo o clase o a la Administración en general», a que se refería el artículo 8.º del Reglamento de Funcionarios de 7 de septiembre de 1918.

3. LA PERMANENCIA.

Como una modalidad o estímulo hacia la antigüedad en la misma plaza concreta, los apartados *a)* y *b)* del número 4 de la tabla premian la constancia o perseverancia del funcionario que lleva más de cinco años consecutivos en propiedad sin variar de destino. El premio son 0,30 puntos que, así establecidos en la tabla de 1952, fueron aumentados a 0,40 en la de 21 de febrero de 1957, para volverse a fijar en los 0,30 iniciales en la tabla vigente. Pero ésta introduce otro incentivo hacia la permanencia y compensa sobradamente los 0,10 con que paga de menos los cinco años, mediante una puntuación adicional y uniforme de 0,06 por cada uno de los años que, excediendo de cinco, continúe el funcionario sirviendo en propiedad la misma plaza, hasta un límite máximo de diez en total. De suerte que con esta remuneración anual se llegan a completar otros 0,30 puntos, sumando los diez años 0,60.

La estimación es importante. Por una sola vez—ya que se trata de un mérito que podríamos llamar consumible—se puntúa tanto como puntuaría un Interventor que ganara la oposición de Secretarios de primera categoría (subapartado *a)*, apartado *b)*, del número 5), por no citar más que un ejemplo.

En cierto modo, este criterio es lógico. Con permanencias breves en cada destino cabe pensar que no puede desarrollarse una acción de cierto alcance. Si el párrafo cuatro del artículo 201 del Reglamento obliga hoy a una permanencia mínima de dos años durante la cual no le es posible concursar al que sirve plaza en propiedad, y si, por otra parte, el artículo 202 del mismo Reglamento excluye la posibilidad de nombramientos interinos a funcionarios propietarios, este criterio del legislador que por vía coactiva impone un arraigo mínimo del funcionario justifica paralelamente el acrecentamiento del patrimonio de méritos a quien con verdadero exceso, y diríamos generosidad, sobrepasa las previsiones obligatorias.

RIPOLL PONT (12) aboga en favor de esta modalidad de puntuación en cuanto tendería, dice, «a dar al funcionario permanencia y continuidad en una misma plaza, evitando la excesiva afluencia de solicitantes en los concursos y los continuos desplazamientos, ya que el mayor tiempo de servicios efectivos acumulados en una plaza, andando el tiempo, serviría para alcanzar otras mejores. Esto—agrega—sería como un premio a la constancia».

Sin embargo, A. MEDINA MOLINERO (13) opina de muy diverso modo. «Por los motivos que todos conocemos, ajenos en la inmensa mayoría de los casos al funcionario, debieran desaparecer, como antes estaba, los méritos en los concursos de permanencia en el cargo. A lo sumo, que sean computables únicamente los cinco primeros años».

Personalmente, yo me encuentro más cerca de la opinión del compañero MEDINA que de la de RIPOLL PONT; sin embargo de respetar los argumentos de éste y estimarlos, más bien que por las razones utilitarias que expone, por las consideraciones anteriores. Ahora bien, la mera permanencia, sin que sea desdeñable, puede obedecer en ocasiones a motivos muy diferentes de los de afección al cargo. Funcionarios capaces y extraordinariamente

(12) *Los concursos para la adjudicación de plazas...*, ob. cit. (Nótese que este trabajo está escrito en 1949).

(13) *La reforma de la Ley de Régimen local y sus Reglamentos*, B. C. N., marzo 1963, núm. 219, pág. 156.

preparados pueden verse constreñidos por las circunstancias a concursar.

A mi juicio, debiera suprimirse el mínimo de dos años de adscripción, de imposibilidad de concursar.

4. LA FORMA DE INGRESO.

El motivo de que se compute como mérito la forma de ingreso, ya lo hemos expuesto anteriormente: está en la diversidad de ellas.

Por lo que a los Secretarios se refiere, existen unos ingresados por consolidación que operó el Reglamento de 1924 entre quienes durante determinado tiempo y por nombramiento directo se hallaban en el desempeño del cargo. Otros fueron ingresados en virtud de la disposición contenida en el Real Decreto de 16 de septiembre de 1925, en análogas condiciones a los antes citados. El Real Decreto de 6 de abril de 1927 trajo una nueva consolidación. La disposición transitoria cuarta de la Ley de 31 de octubre de 1935 recogió por el mismo procedimiento las situaciones de ciertos funcionarios interinos.

Con cita expresa de este antecedente, la Ley de 14 de octubre de 1942 aplica de nuevo el criterio o beneficio de la consolidación a los funcionarios interinos que en momentos difíciles y con destacada actuación ejercieron el cargo de Secretario a partir del 18 de julio de 1936 al servicio del Gobierno Nacional, si bien que la perfección del derecho a ingresar en el escalafón—de Secretarios de tercera categoría—se había de obtener mediante la aprobación de un cursillo en la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos (14).

(14) Como es sabido, las consolidaciones afectaron también al personal no encuadrado en los Cuerpos Nacionales. La Instrucción Segunda de las que se dictaron para la aplicación del Reglamento de Funcionarios—fecha 7 de julio de 1952—, aclarando el contenido de la disposición transitoria segunda del mismo, por la que se dispuso la convocatoria de concursos restringidos que recogiesen y normalizasen la situación del personal no propietario, dice: «se ha huído por completo del pernicioso sistema de consolidaciones automáticas, que hay que considerar desterrado definitivamente de la esfera de la Administración local». Celebraríamos mucho que así fuera. En otro

Análogas circunstancias concurren en los Cuerpos de Interventores y Depositarios, respecto de los cuales cabe citar la Ley de 12 de diciembre de 1942, inspirada en los mismos principios que refleja la antes citada de 14 de octubre del mismo año.

Para resolver situaciones creadas por la legislación de Cataluña durante el período de vigencia del Estatuto autonomista, se dictó el Decreto de 16 de octubre de 1941, a cuyo amparo se verificó la incorporación de los Secretarios e Interventores de Fondos, en sus distintas categorías, que adquirieron capacidad legal para pertenecer a los Cuerpos respectivos en virtud de disposiciones dictadas al amparo del referido régimen especial.

Finalmente, la Ley de 27 de diciembre de 1956 regula la incorporación a la Península, y a los Cuerpos Nacionales de Secretarios e Interventores de Fondos en sus más altas categorías, de ciertos funcionarios del antiguo Protectorado de Marruecos.

Todos los demás no comprendidos en los especiales supuestos que antes se expresan, y a cuyas principales disposiciones nos hemos referido, ingresaron por oposición. Entre ellos cabe distinguir a las promociones procedentes de la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos por su forma de ingreso de oposición no directa, sino subseguida de un curso de habilitación. Y es del caso hablar aquí de la fecunda labor desarrollada por dicha Escuela mediante sus cursos de habilitación, de perfeccionamiento, de diplomados, fortaleciendo la cohesión interna de los Cuerpos.

A ello se refiere JORDANA DE POZAS (15) quien dice que para

orden de actividades se ha producido también este fenómeno; como nota curiosa diremos que en el ámbito periodístico o informativo, la Orden del Ministerio de Información y Turismo de 3 de julio de 1963 («B. O. del E.» del 11) faculta para solicitar la inscripción en el Registro Oficial de Periodistas a quienes sin poseer título profesional se encuentren realizando trabajos periodísticos en la fecha de la petición y al menos durante seis años, plazo que se reduce a tres solamente si están en posesión de título académico de grado superior. El espíritu de la apuntada disposición es también el de regularizar situaciones excepcionales y de hecho.

(15) JORDANA DE POZAS: *Los Colegios de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local* (conferencia pronunciada con motivo del ciclo organizado en ocasión del Consejo General de Colegios), B. C. N.,

los Secretarios de primera categoría, el escalafón de 1956, último publicado, comprendía 635 puestos, y el total de los que han salido ya del Instituto, sin contar los cursos de perfeccionamiento, asciende a casi 400. En cuanto a Secretarios de segunda y tercera categoría, acumulados los dos escalafones últimos publicados, significan 6.700 funcionarios aproximadamente, y la suma de los que han pasado por las distintas promociones de la Escuela asciende a casi 4.000. Lo propio ocurre con los Interventores de Fondos, cuyo escalafón da 758 puestos y son 457 los que han salido de las nuevas promociones, sin contar los que todavía están allí, en el Instituto, en la fecha del trabajo que citamos.

a) *Una modalidad especial.*

El artículo 35 del Reglamento del Instituto de Estudios de Administración Local y el 138 del Reglamento de Funcionarios, de 30 de mayo de 1952, establecen la capacitación, mediante un curso de ampliación de estudios en la Escuela, para el acceso a la primera categoría de Secretarios de los que perteneciendo a la segunda reúnan más de diez años de actividad y el título necesario, a quienes se reserva una tercera parte de las vacantes. Otra tercera parte se reserva igualmente para el acceso a la segunda categoría a favor de los de tercera que reúnan más de cinco años de servicios y posean el título.

Este procedimiento, en cierto modo y en cuanto constituye una traslación a otros escalafones, no deja de ser una modalidad de la forma de ingreso, a la que se refiere GARRIDO FALLA (16), quien estima que el reclutamiento de las categorías directivas de la Administración debe realizarse por un doble conducto: de una parte, mediante el sistema de oposición, destinado a las generaciones jóvenes formadas en determinadas Facultades universita-

junio 1962, núm. 210, págs. 361-374. (Los datos que se exponen deben ponerse en función, claro está, de la fecha del trabajo).

(16) *Tendencias actuales en relación con el perfeccionamiento de las categorías superiores de la función pública* (comunicación al X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Madrid, septiembre de 1956), R. A. P., núm. 20, mayo-agosto 1956, págs. 47-68.

rias; de otra, con la selección de los mejores hombres de las categorías administrativas inferiores. Este segundo sistema, en la forma utilizada por el Instituto de Estudios de Administración Local, y que para dicho autor constituye un curso de méritos, lo considera muy recomendable.

Este o parecido procedimiento y, en todo caso, el doble conducto de selección a que se refiere el profesor GARRIDO FALLA, ha encontrado acogida en la Ley de Bases de los Funcionarios civiles del Estado, de 20 de julio último, en la IV de ellas, mediante promoción del 50 por 100 de vacantes de técnicos con diploma de directivos, entre funcionarios del Cuerpo técnico; del 25 por 100 de las de éste, para los del administrativo, y de otro 25 por 100 de vacantes del Cuerpo administrativo, para los del auxiliar. Común exigencia es, en todo caso, la correspondiente titulación y la superación de las pruebas selectivas que se establezcan.

Se trata, como ocurre en el supuesto antes indicado, y que en la Administración local española aparece como específicamente aplicable tan sólo a los Secretarios, de un concurso de méritos.

Pero es un concurso que en cuanto a forma de acceso puntúa igual que la oposición, según así resulta de las reglas de aplicación de la tabla de méritos en el párrafo correspondiente de la norma octava. Nótese que los funcionarios ingresados al amparo de las Leyes de 14 de octubre y 12 de diciembre de 1942, pese a haber sufrido y superado un examen final eliminatorio, puntúan solamente 0,40, según el número 7 de la tabla. Pero es claro que el caso no admite equiparación, ya que a este personal no le fué exigido título alguno e ingresó como consecuencia de ciertas situaciones de excepción, en tanto que los supuestos a que se refiere el artículo 35 del Reglamento del Instituto de Estudios de Administración Local y el 138 del de Funcionarios vigente contienen la expresa exigencia del título adecuado y legalmente exigible y la prestación de servicios en la categoría inferior durante un largo período de tiempo, que presupone una evidente preparación o perfeccionamiento dentro del servicio.

b) *Efectos.*

Aparte las consideraciones en orden a la estimación como mérito puntuable, las especiales circunstancias de ciertas formas de ingreso comportan determinadas limitaciones en cuanto al ascenso (17).

5. LA PERTENENCIA A OTROS ESCALAFONES.

El apartado correspondiente a las oposiciones, exclusión hecha del que hemos llamado forma de ingreso ya estudiado, funciona en la tabla bajo otras dos modalidades a que se refieren los epígrafes o párrafos b) y c) del número 5.

De una parte, las oposiciones vinculadas a la Administración

(17) Véase el artículo 4.º de la Ley de 23 de noviembre de 1940, entre otras disposiciones, según el cual los funcionarios de los Cuerpos Nacionales ingresados por la transitoria cuarta de la Ley de 31 de octubre de 1935 sólo pueden concursar plazas de tercera categoría si se trata de Secretarios y de quinta los Interventores y Depositarios. Y su artículo 3.º en cuanto al ascenso de los Interventores ingresados con arreglo al Decreto de 23 de agosto de 1926 y 14 de noviembre de 1929, y los procedentes del Cuerpo de Depositarios.

En cuanto al ascenso del personal ingresado en estos Cuerpos de Interventores y Depositarios bajo la Ley de 12 de diciembre de 1942, se debe estar a lo dispuesto por el apartado 2 de los artículos 167 y 151 del Reglamento de 30 de mayo de 1952, los cuales deben concordarse con el número 2 de los artículos 167 y 151 del mismo, respectivamente, y con el 3 del 194.

La disposición transitoria quinta de la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950 estableció que los entonces Interventores de cuarta y quinta categorías con más de diez años de servicios y que poseyesen el título de Licenciados en Derecho o en Ciencias económicas, o de Profesor mercantil, y los Depositarios que tuvieran el de Perito mercantil y acreditasen igual tiempo de servicios, quedaban habilitados para ascender a la categoría superior, siempre que aprobaran un curso de ampliación en la Escuela Nacional.

El alcance del derecho a concursar, con referencia al personal proveniente del régimen especial de Cataluña se especifica en el artículo 1.º del Decreto de 16 de octubre de 1941.

En cuanto a los funcionarios de los Cuerpos «a extinguir» de Secretarios y de Interventores de Zona del antiguo Protectorado de Marruecos, los artículos 2.º y 3.º de la Ley de 27 de diciembre de 1956 les concedieron opción al Cuerpo Nacional de Secretarios de Primera Categoría y al de Interventores en la especial, respectivamente.

local y que se refieren a otro Cuerpo Nacional o categoría dentro del de Secretarios. De otra, la que se especifica bajo la rúbrica «otras oposiciones» del número 6.

En cuanto a las primeras, se premia, y se estimula por tanto, una mayor especialización en ramas o actividades de la Administración local distintas de las que corresponden al cargo que se trata de proveer en el concurso, pero hermanadas o coordinadas con las funciones propias de aquel cargo. Tal como el Interventor que sea también Secretario o viceversa, o los Secretarios e Interventores que sean a la vez Depositarios, si bien que con las lógicas limitaciones del número 12 de las reglas de aplicación.

En categoría diferente del Cuerpo Nacional de Secretarios a que pertenezca la plaza que se concursa se establecen unos módulos en función de dos factores: la oposición de que se trate, es decir, la categoría a que dió acceso dentro del Cuerpo, y el concurso para el cual este mérito se hace valer, es decir, la categoría de la plaza por la que se opta. Son los subapartados *a'*), *b'*) y *c'*) del apartado *c*) del mismo número 5, también con las facultades moderadoras o limitativas de la regla 12 de las de aplicación.

A mi juicio, y en general, estos módulos que promueven una mayor especialización o conocimiento de las materias de Administración local y, por consiguiente, de técnicas hermanadas, complementarias y en íntima compenetración, que no suponen las más de las veces sino aspectos plurales de un mismo problema, merecen un juicio por lo menos tan favorable como el de las disciplinas científicas, profesiones o carreras cuyos títulos implican una mayor formación general y un indudable nivel de cultura. Respeto, no obstante, cualquier opinión en contrario.

Y el apartado seis consigna el mérito de pertenecer a otros escalafones muy cualificados, es decir, el haber ganado oposiciones a Cátedras universitarias de Ciencia y Derecho administrativo, Letrados del Consejo de Estado y Abogados del Estado, cualidades puntuables en cuantía de 1,00, en tanto que las Cátedras universitarias de Hacienda tienen calificación mucho más modesta a estos fines.

Debe hacerse notar como innovación de la tabla actual respecto de las dos anteriores, la eliminación como mérito puntuable

de la pertenencia a los Cuerpos Técnico-administrativo del Ministerio de la Gobernación y al Cuerpo Técnico general y especial de la Hacienda pública.

Con respecto a este número 6 de la tabla, la norma 13 preceptúa con toda justicia un presupuesto inexcusable a su aplicación: el haber desempeñado servicios en la Administración local por tiempo no inferior a cinco años.

Pero en relación con estos méritos cabe señalar que, salvo novedades de las que no tenemos información, y sólo a la vista del escalafón publicado en 1956, por lo que a la primera categoría de Secretarios se refiere, afectan a tan reducido número de interesados que no pasan de cuatro, y todos ellos se encuentran en situación de excedencia. Se trata de méritos muy honrosos y cualificados, pero de infrecuente aplicación, y, por tanto, de dudoso estímulo, que únicamente en casos excepcionales es presumible que tengan efectividad.

6. LOS TÍTULOS ACADÉMICOS Y PROFESIONALES.

De una parte, sirven de condición previa al ingreso. Pero como no siempre se ha dado esta exigencia, es forzosa su inclusión en la tabla por razones que ya hemos explicado. De otra, mejoran la puntuación en cuanto que siendo condiciones mínimas, quien las supera, y la hipótesis es frecuente, merece un mayor reconocimiento.

Finalmente, la tabla estimula la posesión de títulos académicos que son diferentes del mínimo, que constituyen otro término de una opción en que se concreta dicha exigencia mínima, o que no figuran en ella ni son tampoco de grado superior. Tal, por ejemplo, el título de Licenciado en Ciencias políticas para un Interventor. El mismo título en cuanto que, alternativamente con el de Licenciado en Derecho, es exigible para el ingreso en la primera categoría del Cuerpo de Secretarios—sin perjuicio de que puntúa en igual cuantía la posesión de uno y otro duplicando la estimación—o bien los de Bachiller, Maestro o Graduado en Institutos laborales, indistintamente exigidos para el ingreso en la segunda categoría de Secretarios. Para el tercer caso, y sin la

pretensión de agotar los ejemplos, el título de Perito mercantil cuya posesión por un Secretario de primera categoría, Licenciado en Derecho o en Ciencias políticas, acrecienta su patrimonio de méritos en 0,20 al estimarse, sin duda, que aumenta también su eficiencia y aptitud.

Para el ingreso en la tercera categoría de Secretarios, no se exige título por ahora.

Nuevamente la norma 14 de aplicación de la tabla cumple sus funciones moderadoras en esta complicada materia de los títulos.

7. LOS CURSOS DE PERFECCIONAMIENTO.

La unanimidad de cuantos sienten preocupación por el problema de la formación de los funcionarios es absoluta en torno a la cuestión del perfeccionamiento sucesivo o posterior a su acceso a la función pública, de suerte que este sistema, instaurado en la Administración local con la misma fundación de su Instituto de Estudios hace ya veintitrés años, puede constituir para él un legítimo motivo de orgullo y satisfacción.

En efecto, además de la mención que del mismo se hace en el artículo 1.º de la Ley de 6 de septiembre de 1940, el artículo 3.º de la misma, en el cual se hace enumeración de los servicios que ha de cumplir la Entidad objeto de su creación, contiene un apartado e), que dice a la letra:

«La organización de cursillos de perfeccionamiento respecto a puntos concretos de Administración local o sobre temas que por su novedad e importancia supongan interés a los fines de la Escuela».

Sería inoportuno insistir aquí en razonamientos ya expuestos anteriormente al hablar de la antigüedad (18).

En ellos mismos se encuentra el mejor fundamento y la más cabal justificación de este perfeccionamiento que hoy tiene manifestación amplia en todos los países avanzados.

(18) Ver el epígrafe que se cita y las notas 9 y 10.

Citaremos sólo la opinión de François MEJAN (19), quien afirma la necesidad de perfeccionar a los funcionarios en el curso de sus carreras «y esto, tanto a causa de su complejidad y de los progresos crecientes de estas técnicas especializadas como por el peligro de la esclavitud de los hábitos cotidianos que sustituyen la rutina a la reflexión e—incluso en tareas no manuales—convierten la inteligencia en una actividad refleja».

En Francia, por ejemplo, los principales temas estudiados por el Centro de Altos Estudios Administrativos desde 1947, fueron: la reforma del Estado; incidencia de la planificación en la Administración; relaciones entre el Poder central y las colectividades locales; la gestión de las empresas municipalizadas y las de economía mixta; la puesta en explotación de regiones pobres; medios de previsión económica de que disponen los Estados y las empresas para actuar sobre el mercado; programas de alcance regional: Bretaña, Lorena, Languedoc.

En España, y aparte el honroso precedente antes citado, sería injusto silenciar la intensa actuación del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

En el Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, el representante brasileño doctor Manuel CAETANO BANDEIRA DE MELO expuso los métodos clásicos de «trienamiento» en su país: instrucción individual o en grupo; cursos de breve duración; lecturas, conferencias, visitas, demostraciones, pesquisas, seminarios. Y apuntó la interesante idea de que los cursos de Administración, bien permanentes o especiales, son particularmente interesantes para los Municipios, así como los *cursos por correspondencia* (20).

Hoy, cuando en España el Sindicato Español Universitario ha

(19) *Tendencias actuales en relación con el perfeccionamiento de las categorías superiores de la función pública* (comunicación al X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Madrid en septiembre de 1956), R. A. P., núm. 21, septiembre-diciembre 1956, págs. 365-396.

(20) Manuel CAETANO BANDEIRA DE MELO: *Formación y selección de los funcionarios de Administración local. Modos de designación y medios adecuados para promover su perfeccionamiento* (comunicación presentada al Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios; Lisboa, mayo de 1959).

iniciado la preparación por correspondencia de estudios universitarios tales como la Licenciatura en Ciencias económicas y la de Filosofía y Letras, sin olvidar el amplio desarrollo y la experiencia adquirida en dicha clase de enseñanzas por la iniciativa privada, quizá no fuera descabellado pensar en las posibilidades que ofreciera la organización de cursos monográficos por el Instituto de Estudios de Administración Local sobre materias propias de su docencia y aun la de cursos de perfeccionamiento bajo dicha modalidad que hicieran innecesario el abandono, aunque temporal, de los cargos respectivos, permitiendo una mayor frecuencia en su celebración e incluso mayor amplitud en la participación. Tales enseñanzas podrían completarse, y habrían de serlo, mediante un examen final en la sede de la Escuela con amplios coloquios o pruebas que asegurasen la seriedad del trabajo elaborado.

Los Colegios provinciales de Secretarios, Interventores y Depositarios vienen organizando importantes planes o programas de formación, mediante enseñanzas de carácter general, conferencias, explicación de casos prácticos, etc., etc. Citemos al de Barcelona, Almería, Castellón, Cuenca y otros muchos.

Desde el punto de vista de la valoración, no son meritorios más que los cursillos que se desarrollan en la Escuela Nacional. La limitación de plazas—lógica por otra parte—impone no sólo su celebración periódica y no continuada, sino que la asistencia a dichos cursos sea reducida, lo cual trae consigo el que la puntuación asignada a este mérito (0,25) vaya esparciéndose de vez en cuando, como una benéfica lluvia, por rotación inevitable y creando diferencias de puntuación que también temporalmente serán enjugadas. En el actual sistema uniforme es este un mérito que está poco a poco en camino de dejar de serlo.

VI. ENFOQUE CRITICO DEL PROBLEMA

Desde muy diversos ángulos de consideración puede contemplarse el sistema contenido en la tabla de méritos vigente para los concursos de Secretarios, Interventores y Depositarios, y las inevitables implicaciones de la misma en el procedimiento de designación.

El propósito de este trabajo que, por supuesto, ni muchísimo menos pretende agotar la materia, reside en la consideración objetiva de motivos que afectan no a la conveniencia privada de ciertos funcionarios, sino a las líneas generales de lo que uno en su opinión entiende sería adecuado para el mejoramiento de aquel sistema.

No es posible ni sería prudente olvidar la complejidad de la materia. Envuelve graves aspectos de dificultad derivados unos genéricamente de toda la problemática de promoción, selección y ascenso del personal que está al servicio de la Administración pública. Y otros específicos de las profesiones de la Administración local española.

Pero también es cierto que hallándose de unos pocos años a esta parte sobre el tapete la cuestión, existe como nunca una coyuntura favorable a su tratamiento y un volumen de estudios y contraste de experiencias, incluso un caudal de bibliografía e intercambios con los que hasta hace poco no se podía contar.

De otra parte, sería injusto no valorar en lo mucho que lo merece el importante progreso desarrollado desde el punto de vista de nuestro Régimen local desde la aparición de la primera tabla de méritos que introdujo con ellos unas garantías perfectibles, pero hasta entonces inexistentes, y trajo consigo el manifiesto propósito de establecer un conjunto armónico y equilibrado bajo el cual se concilien elementos que por su diversidad son generalmente de dificultosa armonización.

Haremos antes una fijación de precisiones indispensables.

VII. DE LA TABLA DE 1952 A LA ACTUAL

Tres son las versiones, aparecidas hasta la fecha, del llamado baremo.

La primera fué publicada como Anexo al texto del Reglamento de Funcionarios de Administración local de 30 de mayo de 1952, a la vez que éste.

Transcurrido un lapso de tiempo que se estimó suficiente para apreciar la experiencia recogida por los Tribunales examinadores, se decidió que aquella experiencia aconsejaba una modificación

que pudiera acompañarla a las circunstancias del momento y a los méritos que pudieran presentar los concursantes, como casi a la letra dice la Orden de 21 de febrero de 1957, por la que se aprobó el nuevo baremo, y que también expresamente consigna en su preámbulo el propósito de «tener en cuenta *las verdaderas características de la función y los méritos que pueden puntuarse por suponer un ejercicio continuado del cargo o de otros en la Administración local y la preparación que el concursante ha podido demostrar a lo largo de la carrera*». Como novedad más o menos importante, al menos desde un punto de vista de método o sistemática, se independizaron o desglosaron las normas o tipos en cinco epígrafes correspondientes, respectivamente, a los concursos de Secretarios en sus tres categorías, Interventores y Depositarios, más otros dos de carácter común.

El Decreto de 20 de mayo de 1958 introdujo, como es sabido, una modificación, la más importante, al texto reglamentario de 30 de mayo de 1952, precisamente en cuanto a los artículos 193 al 202 que comprenden toda la materia relativa a nombramientos de los Cuerpos Nacionales. Y a su vez anunció la publicación de una tabla de méritos, apenas transcurrido un año desde la puesta en marcha de la anterior. Dicha tabla, que es la vigente, fué aprobada por Orden de 21 de julio de 1958.

Ahora bien, el Decreto de 20 de mayo de 1958 nace bajo un signo expreso de provisionalidad. Su preámbulo alude a la revisión de la legislación sobre funcionarios, y como medida preparatoria de aquélla, y antes de ponerla en ejecución, considera conveniente iniciarla mediante la modificación del régimen de provisión de vacantes de los Cuerpos Nacionales. Más que la conciencia de hacer algo definitivo o durable, el Decreto tiene un aire de baluceo por propia confesión, es una vía de ensayo, «de manera que *buenas partes de las nuevas modalidades que se proyectan pueden ser contrastadas previamente en la práctica en cuanto a su oportunidad y eficacia*».

Así resulta de su exposición de motivos.

Es innegable que la tabla vigente ha venido a regular con mayor detalle muchos supuestos que en las anteriores quedaban en

la penumbra y constituye un progreso sobre el importante avance contenido en la de 1957.

VIII. LA SUPRESION DE LAS CIRCUNSTANCIAS DE CALIFICACION CONJUNTA

Constituye la modificación de mayor entidad de la tabla actual y tiene su quicio en la nueva redacción dada al artículo 195 del texto reglamentario.

Sabido es que en su anterior redacción existía un apartado cuarto en el que como «circunstancias objeto de calificación discrecional y conjunta», y con el carácter de enumeración abierta, se incluían las siguientes:

«*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 servicios extraordinarios, y *f)*, *los demás factores de la eficiencia real del funcionario, así como el informe de la Corporación*».

Esta calificación conjunta era de la competencia del Tribunal calificador para cada concurso en particular; es decir, podía variar «legalmente», de concurso en concurso, la calificación de un mismo funcionario en virtud de los mismos criterios. Digamos además que la tal calificación se movía entre dos límites matemáticos figurados en la tabla y tenía extrañas funciones de coeficiente multiplicador.

Nótese que la circunstancia *a)* es «la aptitud demostrada en el desempeño de la función», criterio de la mayor importancia. Y el lector, si tiene paciencia para ello, podrá comprobar cierto grado de semejanza entre estas «circunstancias» y algunos apartados de la relación de méritos contenida en el artículo 5.º de la Ley de 23 de noviembre de 1940, redacción de 11 de diciembre de 1942. Observará también la pervivencia de algunas de ellas en las convocatorias del Servicio de Inspección y cierto grado de parentesco o analogía de las mismas con los méritos de que ha-

bla la convocatoria para el Curso de Diplomados de fecha 12 de agosto último aparecida en el *Boletín del Estado* de 13 de septiembre de 1963.

La justificación de esta desaparecida facultad discrecional o de calificación conjunta parecía estar en el mismo factor de heterogeneidad dominante en los Cuerpos de Administración local. En este sentido parece pronunciarse Clemente MERODIO (21) ante la necesidad de un remedio corrector de la excesiva rigidez de los valores matemáticos, en forma de facultad discrecional.

Porque el sistema de puntuación sobre el que descansaba la tabla modificada en 1958 se apoyaba en dos elementos. El primero de ellos, de carácter objetivo, formado por los méritos de valoración absoluta, matemática. El otro, constituido por las indicadas circunstancias subjetivas, personales, de conceptualización, imposibles por su propia naturaleza de previa valoración, por lo que, dado el carácter discrecional del llamado «coeficiente de calificación conjunta», era jurídicamente improcedente e inoportuna la revisión contencioso-administrativa de la apreciación hecha por la Administración de los elementos de juicio de que ella disponía para determinar, dentro de los expresados límites, la conceptualización de cada concursante, si bien que no haciendo mención la vigente Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa entre los actos excluidos de fiscalización a los dictados en virtud de facultades discrecionales, debe ello entenderse en cuanto el acto administrativo no es nunca total y exclusivamente discrecional, por lo que el recurso contencioso siempre procede con respecto a aquellos elementos del acto sujetos a normas de Derecho que ha podido prever y reglar el legislador (22).

Por su parte, el coeficiente de calificación conjunta no requería para su determinación que fueran ponderadas con separación e independencia cada una de las circunstancias en que había de apoyarse, a diferencia de lo que sucedía y sucede con los méritos específicos, sino que al oscilar entre 0,75 y 1,50, según el aparta-

(21) Clemente MERODIO: *Los méritos profesionales en los concursos*, B. C. N., núm. 60, diciembre 1949, págs. 594-599.

(22) Doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 1958.

do final de la tabla de 1952, bastaba que el Tribunal señalase dentro de estos dos topes el coeficiente que a su juicio era acertado, sin que tal arbitrio tuviera más limitación que el deber de inspirarse ineludiblemente en el conjunto de merecimientos logrados por el solicitante (23).

Si recordamos el apartado final de la relación de méritos contenida en la Ley de 11 de diciembre de 1942 (modificativa del artículo 5.º de la de 23 de noviembre de 1940), tan repetida, según el cual el orden de exposición de méritos no implica preferencia entre ellos, «debiendo ser apreciados conjuntamente», tendremos en esta disposición el antecedente inmediato y calificado del sistema de valoración conjunta del Reglamento de 1952, antes de su indicada modificación.

Pues bien, la supresión de estas circunstancias de subjetiva apreciación no cabe duda de que comporta una importante atenuación de los factores de discrecionalidad del nombramiento, en favor de un mayor predominio de los criterios objetivos.

Así fué saludada la innovación con alborozo en un comentario publicado bajo el título de *Glosas municipales* por la «Revista Moderna de Administración Local», en ocasión de producirse, y en el cual celebra el editorialista la desaparición «de aquella célebre multiplicación que tantos disgustos ocasionó Y que tantas injusticias había podido originar. Opinamos—añade—que este asunto complacerá a la totalidad de los funcionarios. Y la nueva redacción demuestra el fracaso absoluto de aquella discrecionalidad. Tenía que cambiarse como otras cosas tendrían que cambiarse del Reglamento de Funcionarios» (24).

IX. UNA INVARIABLE FASE DEL PROCEDIMIENTO: LA TERNA

La terna, modalidad de libre elección, no ha experimentado variación sensible. El espíritu, y casi la letra, del apartado cuatro

(23) Idem de la Sentencia del mismo Tribunal de 13 de diciembre del mismo año 1958.

(24) «Revista Moderna de Administración Local», julio de 1958, número 567, pág. 201.

del modificado artículo 198, reducido ahora a un solo párrafo, subsiste.

En cuanto a la supresión del adverbio «discrecionalmente», cabe pensar que obedece a la recepción de la expuesta doctrina de nuestra vigente Ley de lo Contencioso-administrativo, largo tiempo propugnada por los autores. Pero sin más trascendencia.

Como tal sistema de libre elección la terna también aparece en los nuevos ordenamientos especiales de Madrid y Barcelona, según ya hemos visto. El número 4 del artículo 28 del Decreto de 23 de mayo de 1960 y el número 3 del artículo 38 del de 11 de julio de 1963, dicen a la letra:

«El nombramiento, dentro de dicha terna, corresponderá *libremente* al Ministerio de la Gobernación». Se insiste expresamente aquí en la mención de la discrecionalidad, velada o tácita, en el Reglamento de Funcionarios, texto vigente.

GUAITA entiende que la libre elección es el procedimiento en que menos vinculada está la Administración. Sin embargo—añade—, en mayor o menor medida, en todos los países es aplicado para designar a todos o algunos de los puestos *más importantes o elevados dentro de cada Cuerpo*. Y agrega que no suele ser un sistema tan libre como parece por su nombre, pues de ordinario la autoridad correspondiente sólo puede nombrar a determinados funcionarios. «Esta discrecionalidad en las zonas altas y por lo mismo *reducidas* de diversos servicios, es razonable e irrenunciable, y así proceden todas las organizaciones, desde la Iglesia a la pequeña empresa privada, pasando por la Administración civil, el Ejército y la gran industria» (25).

Supuesta para todos y cada uno de los cargos de Secretario, Interventor y Depositario de la Administración local de España, en cualesquiera de sus categorías y clases aquella calidad de «puesto importante o elevado» a que se refiere el profesor GUAITA, el argumento nos parecería irrefutable. Pero como no cabe tal

(25) GUAITA: *El ascenso de los funcionarios...*, ob. cit. (Debemos anotar que integrados los escalafones de los Cuerpos Nacionales de Administración local por un total superior a los ocho mil funcionarios, por supuesto que este ámbito de aplicación del procedimiento de terna no tiene nada de reducido).

apreciación, habría que acudir a otras razones para justificar las excelencias de la libre elección.

En el caso que nos ocupa ya se sabe que se trata de una elección libre entre tres miembros, los tres concurrentes de mayor puntuación que, habiendo solicitado la vacante, no resulten nombrados para otra que hubieren pedido con preferencia.

X. NUESTRAS CONCLUSIONES

Y bien. Ya está suprimido el coeficiente y la calificación discrecional o conjunta. Hemos llegado a contemplar, muy superficialmente, por supuesto, toda la curva evolutiva, todo el proceso de la valoración de méritos, hasta encontrarnos frente a la realidad actual.

¿Cuál es nuestro juicio acerca de ella?

No tan halagüeño como aquellas primeras impresiones de la prestigiosa revista que acabamos de citar (26). La calificación discrecional ha desaparecido, y bien suprimida está, a nuestro parecer.

Pero muy importantes motivos de valoración que estuvieron englobados en ella han desaparecido también, sin rehabilitación hasta la fecha, sin que hayan pasado a engrosar la suma de los renglones o valores de tasación matemática en los que, de instalarse, por difícil que parezca, y debe intentarse, la armonía, la conciliación y el equilibrio de motivos, conceptos o valores de la tabla, hallaría una expresión más acabada y, por supuesto, más justa.

En esto consiste nuestra crítica del sistema y el defecto capital del mismo que urge corregir y superar. El actual baremo no recoge como valor puntuable la aptitud en el ejercicio del cargo, el grado de pericia profesional y aprovechamiento en el servicio, la capacidad de dirección y organización, el sentido de la responsabilidad y de la eficacia, la capacidad de creación y de ejecución, las realizaciones en un orden de alto asesoramiento; en una palabra, la real eficiencia del funcionario, la proyección de su acti-

(26) Nota 24.

vidad y de sus aptitudes sobre la materia propia de la función. No recoge ni aprecia, por tanto, el valor de los trabajos especiales o extraordinarios, priva al funcionario del estímulo que ha de encontrar en su propia función, que ya de por sí es bien ingrata, y ni siquiera en el cumplimiento de deberes penosos ofrece la compensación de un mínimo refrendo, el eco generoso que juzgue meritorio su actuar.

La Administración, en fin, mide de modo uniforme y por el rasero de los 0,12 puntos al año toda actividad, estimula el mero hecho de la permanencia, la adscripción lo más continuada posible a un mismo patrono, la posesión de títulos (que juzgamos plausible), pero se abstiene, se cruza de brazos indiferente ante el mérito que pueda suponer la elaboración de un régimen de Carta, la creación de una Mancomunidad, el expediente de municipalización de servicios, un procedimiento expropiatorio con incidencias, una reclamación económico-administrativa de elevada cuantía, la imposición o el régimen de aplicación de contribuciones especiales y tantos otros supuestos de concreta actividad.

Que esto no se valore y que se atribuya a un Secretario de primera categoría un mérito de 0,20 si se hace Perito mercantil —con todos nuestros respetos para tan honorable dedicación—, es a mi juicio un error gravísimo que impregna al baremo, en el orden de la pura actividad profesional aplicada a la función, de un funesto carácter estático o vegetativo.

Y lo es porque constituye una latente invitación al absentismo, a la tendencia elusiva de la brecha diaria que es la profesión, a la evasión de ella, a ser lo menos Secretario y lo menos Interventor posible.

Cuando tales o parecidos términos tuvieron cierta domiciliación en la tabla, se les dió el vergonzante y temeroso asilo de la calificación conjunta o discrecional, porque con ello la Administración se ahorra el inventar y hacer funcionar bien un complicado mecanismo de cómputo, de contraste y de pública exposición de cifras y coeficientes, en el cual precisamente reside el estímulo y queda acogido tanto el afán de corrección como el de competición y superación.

Y en vista del fracaso del sistema, fracaso inevitable por otra

parte dado su planteamiento, se hizo tabla rasa con la absoluta supresión.

XI. APUNTES PARA UNA SOLUCION: LA CALIFICACION PERIODICA

En su ya citado trabajo, Clemente MERODIO (27), en orden a la justificación real de los méritos de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales y para prevenir el posible error en su apreciación, apunta como solución la de confiarla al Servicio de Inspección y Asesoramiento. Estima, sin embargo, improbable la eficacia de dicha solución por la complejidad del problema afectante a los funcionarios de 9.000 Corporaciones locales. Por ello sugiere que con la colaboración de los Colegios podría reunirse cuanta información fuera necesaria, oyendo a dichas Corporaciones y a los Centros provinciales como los Gobiernos civiles, Delegaciones de Hacienda, e incluso estableciendo por precepto legal la obligación de comunicar a la Dirección General los merecimientos o faltas de importancia que fueran advertidos.

Por su parte, Florentino A. Díez, en sendos trabajos publicados en dos distintos números del «Boletín del Colegio», se pronuncia por una gradación o escalonamiento de plazas mediante unificación de todas las categorías del Secretariado, con ciertos plazos de permanencia mínima para poder ascender de uno a otro escalón, a la terminación de los cuales el expediente de estos funcionarios registraría una calificación determinada por distintos factores de valoración, pero, sobre todo, por los índices de perfeccionamiento, pronunciándose también por un sistema de concursos convocados a fechas fijas, restringidos y de méritos tales como la antigüedad efectiva y las calificaciones obtenidas en el primer período de carrera. Se pronuncia, pues, en favor de unas competencias iniciales y una sucesiva, superadora y constante formación, condicionando los ascensos de grado a lo que llama un «escalafón analítico» donde aparezca perfectamente valorado

(27) *Vid.* nota 20.

el mérito, *las calificaciones periódicas* y la pureza y honestidad de los expedientes (28).

La corriente en favor de la calificación periódica aparece como muy acentuada, así en la Administración española—de la que en modo alguno puede constituir excepción la municipal y provincial—como muy especialmente en otros países (29).

GARCÍA PASCUAL estima muy acertadamente que la lucha del funcionario en pos de su perfeccionamiento y de su eficacia debe sobreponerse a la pasividad que pudiera nacer como consecuencia del desprecio a sus méritos, de forma que al ser tenidos en cuenta le diferencien en beneficio propio de aquellos otros funcionarios que no los tuvieren. La supresión del sistema de antigüedad como único y monopolístico no quiere decir que se abra camino a la arbitrariedad, sino simplemente a la sustitución de dicho sistema por otro perfectamente reglamentado. Como una superación del concurso de méritos y con características que representan una total innovación al mismo, surgió el sistema de calificación que en principio se esfuerza por eliminar los resquicios de arbitrariedad y favoritismo de que pueda adolecer el concurso de méritos (30).

El problema se centra ahora en determinar cuál debería ser el organismo calificador. Ya hemos citado la solución hacia la

(28) Florentino AGUSTÍN DIEZ: *Secretarios de Administración local. Reconsideración de algunos problemas del Cuerpo*, B. C. N., junio 1962, número 210, págs. 375-386. Del mismo autor: *El Secretariado de Administración local, problema nacional*, B. C. N., junio 1960, núm. 186, págs. 359-383.

(29) Entre otra bibliografía, puede consultarse sobre el particular, en la revista «Documentación Administrativa», la siguiente:

CARRASCO BELINCHÓN: *El perfeccionamiento profesional de los funcionarios públicos*, núm. 25, págs. 25-32.

SIGUÁN SOLER: *La selección para el ingreso en la Administración pública*. (II) *Nuevas perspectivas*, núm. 27, págs. 15-28.

Un sistema de calificación de funcionarios (crónica sobre una experiencia en la ciudad de Chicago), núm. 40, págs. 39-43.

Henry BOURDEAU DE FONTENAY: *La formación de funcionarios en la Escuela Nacional de Francia*, núm. 38, págs. 54-61.

SOLANO RUIZ: *La calificación del funcionario; especial referencia al sistema francés*, núm. 34, págs. 25-33.

(30) Pedro GARCÍA PASCUAL: *El ascenso de los funcionarios*, D. A., número 2, págs. 5-16.

que con grandes reservas apunta Clemente MERODIO. MARQUÉS CARBÓ, en su *Comunicación al Congreso de Lisboa*, estima que lo mejor sería crear una organización del personal público local en la cual los méritos de los individuos fueran la base para los nombramientos. GUAITA, para quien la calificación periódica se debe comunicar a los funcionarios para que no degeneren en arbitrariedad y les sirva de estímulo y corrección, dice que tales calificaciones no deben quedar al juicio de una sola persona, sino de un órgano colegiado, y encuentra un antecedente en el artículo 33 del Real Decreto de 18 de junio de 1852, que previó la constitución de una Junta de jefes con la misión, entre otras, de calificar el mérito, servicios y circunstancias de los empleados (31).

En el sistema norteamericano se da recurso contra la calificación ante un Consejo administrativo especial. En Francia existen Comisiones administrativas paritarias y un Consejo Superior de la Función Pública como órganos de impugnación. Para SOLANO RUIZ, la psicología del funcionario español es muy afín con la del francés, y como nuestro Derecho administrativo ha bebido en fuentes francesas, cuando no se nutrió de las propias, sin abogar por un papanatismo hacia lo extraño recomienda el estudio concienzudo de estas fórmulas para ver lo que puede haber de aprovechable en ellas (32).

En todo caso la Administración—añade—debe cuidar mucho la designación de las personas a quienes confiere el ejercicio de esta tarea. En ello coincide SIGUÁN, quien afirma que si la Administración pública requiere un servicio de selección, este servicio ha de estar a su vez encuadrado en un Departamento o Dirección de Personal. Y este Departamento, a su vez, por su autoridad y su capacidad, ha de ser digno de su nombre (33).

De intento, a manera de resumen y por la calidad excepcio-

(31) La Ley de Bases de los Funcionarios civiles del Estado, de 20 de julio último, para remediar lo que califica de uno de los puntos vulnerables del Estatuto de Funcionarios de 1918, estatuye una Comisión de Personal a la que corresponde informar preceptivamente los proyectos y disposiciones relativas a personal y proponer, en su caso, cuantas medidas estime oportunas para el buen régimen de la función pública.

(32) SOLANO RUIZ: *La calificación del funcionario...*, D. A., ob. cit.

(33) SIGUÁN SOLER: *La selección para el ingreso...*, D. A., ob. cit.

nal del autor, dejamos para el final la opinión de RUIZ DEL CASTILLO, quien aboga igualmente en favor del sistema de puntuaciones periódicas al afirmar que «la calificación del funcionario debe ser continuada a lo largo de toda su carrera y debe encontrar puntuación adecuada a sus méritos y servicios. Es—agrega—el sistema inglés de categorías o clases y que permite la promoción, dentro de cada una de ellas, de la eficacia comprobada» (34).

XII. RECAPITULACION

La opinión que se concreta de toda la prolija exposición que antecede, y como consecuencia de los razonamientos que se dejan consignados, es, en sustancia, que a los motivos de valoración operantes en la tabla, si no se modifican, deben sumarse los provenientes de una estimación real del mérito en el servicio a través de un adecuado sistema de calificación periódica no discrecional y cuyos resultados sean notificados al funcionario, como medio de crear en su ánimo un estímulo radicado en la misma actividad profesional. Si para ello es necesario crear un órgano adecuado como el que algunos vienen propugnando, que se cree; si basta con ampliar las funciones de otros ya existentes, aun a costa de dotarlos más ampliamente, que se haga. El objetivo lo merece si se atiende a la elevada proporción en que contribuye a la eficacia administrativa una adecuada política de personal.

XIII. DISGRESION FINAL

En un trabajo citado anteriormente hace resaltar GARCÍA ARILLA, con mucho acierto (35), cómo la función absorbe íntegramente al funcionario, le ata, le obliga y le exige una íntegra dedicación. Y con referencia a la valoración de títulos distintos de los estrictamente exigidos para el ingreso hace ver no sólo la dificultad o inferioridad en que muchos funcionarios se encuentran respecto de otros, para cursar estudios y obtener ciertos

(34) RUIZ DEL CASTILLO: *La Escuela de Funcionarios y la formación intelectual y moral de los de Administración local*, R. E. V. L., núm. 99.

(35) Ver nota 7.

grados académicos, sino que, yendo más allá, demuestra cómo al amparo de la tabla vigente es posible que un funcionario cese en el servicio activo y al dedicar su actividad a la obtención de tales títulos gane una puntuación más remuneradora que si continuase estrictamente adscrito al desempeño de su cargo. Llega a extremar la concreción de su pensamiento hasta el punto de incluir en el referido trabajo la calificación de dos supuestos imaginarios que expresan o ejemplifican los dos casos objeto de su exposición, lo que le lleva a concluir la necesidad de evitar el que por tales procedimientos se rebase el nivel de puntuación de funcionarios de mayor antigüedad.

Que es posible que así ocurra es evidente, por lo que la opinión de GARCÍA ARILLA me parece muy respetable y digna de meditación, sin que ello signifique olvido de muchos y distinguidos funcionarios que han conseguido con notabilísimo esfuerzo y sin descuidar su función, merced a un esfuerzo adicional e incluso a largas y continuadas vigiliias, obtener títulos académicos que implican en todo caso una evidente elevación de su nivel cultural, cuya retribución o recompensa, en medida adecuada, parece justa.

Entiendo que hay otro problema de mayor magnitud en el baremo y es el que se refiere a la puntuación de los Secretarios de primera categoría procedentes del sistema de ascenso en función de la reserva de plazas establecida por el artículo 138 del Reglamento, quienes están reglamentariamente equiparados a los opositores, ya que puntúa por igual la referida promoción o ascenso que la oposición directa, según resulta de la tabla y de sus reglas de aplicación y ya hemos dicho. Nada tengo que objetar a ello.

Ahora bien, como todos los funcionarios ingresados por dicho sistema de ascenso mediante concurso de méritos cuentan en la categoría de que proceden más años de servicios del mínimo inexcusable para el acceso a la superior, y generalmente muchos más, en amplio margen sobre dicho mínimo, se benefician lícitamente a la vista de la tabla y de sus reglas de la puntuación adicional (0,09 por cada año de exceso), con lo cual se opera el efecto de que en el segundo concurso convocado después de la salida de cada promoción (y no antes por la prohibición de la regla sexta) se colocan en situación de acentuada superioridad so-

bre sus compañeros opositores y llegan a rebasar ampliamente a los de varias promociones más antiguas.

Ello equivale a instaurar, merced a las disposiciones del baremo—que son de ínfimo rango—y con plenitud de derechos, una verdadera postergación de los funcionarios ingresados por oposición directa, la cual debe tenerse por injusta, dicho sea sin ánimo de herir, toda vez que la homogeneidad forjada en la lista de cada promoción se rompe bruscamente dando paso a una situación de privilegio que reputamos muy difícilmente defendible. Razones de pura evidencia aconsejan que el número de promoción quede subordinado, como la prelación escalafonal, a aquellos méritos que se obtienen después y que son susceptibles de concurrencia.

La cuestión me parece más grave que la anteriormente apuntada por GARCÍA ARILLA, pues mientras con alguna dificultad todo el mundo tiene la posibilidad de cursar una carrera universitaria (hablo en un mero orden de posibilidad), quien procedente de una Facultad universitaria gana una oposición y empieza a desempeñar el cargo, no podrá esperar la posibilidad de anteponerse unos servicios de prestación absolutamente imposible, como lo es volver hacia atrás el curso del tiempo.