

1. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

EL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL DEBE SER CONSIDERADO CENTRO OFICIAL DE INVESTIGACION

**(Sentencia de la Audiencia Nacional
de 14 de febrero de 1984)**

340.142: 352 (46. España)

por

Eduardo Coca Vita

Secretario General del Instituto de Estudios de Administración Local

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. ANTECEDENTES.—III. LAS RAZONES LEGALES EN FAVOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL.—IV. LA SOLUCION JURISPRUDENCIAL Y SU ACIERTO.—V. CONSIDERACIONES ULTIMAS.

I. INTRODUCCION

Una reciente sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, la de fecha 14 de febrero de 1984, dictada en recurso número 21.649, ha venido a hacer una declaración de importante valor para configurar la naturaleza del Instituto de Estudios de Administración Local, al que se le reconoce de ma-

nera explícita su condición de «Centro Oficial de Investigación». Esta condición del Instituto de Estudios de Administración Local podía hasta ahora ofrecer dudas por la poca claridad o falta de expresividad de que adolecen las disposiciones reguladoras. De la trascendencia de la declaración no puede dudarse, como tendremos ocasión de ver a lo largo de este comentario.

La declaración básica de la sentencia comentada se contiene en el penúltimo considerando, sustentador directo del fallo, cuyo tenor literal es el siguiente:

«IV CONSIDERANDO: *Que el Instituto de Estudios de Administración Local debe de ser considerado como Centro Oficial de Investigación, pues las disposiciones reguladoras del mismo evidencian la naturaleza jurídico-pública del Instituto, situado bajo el alto patrocinio del Ministerio de la Gobernación (art. 1.º del Reglamento de 22 de julio de 1967), hasta su actual adscripción al Ministerio de Administración Territorial (Decreto 999/1979, de 27 de abril), y sus fines se encuentran debidamente relacionados en sus normas orgánicas, siendo sus 'fines esenciales y próximos, los de investigación, estudio, información, enseñanza y propaganda de las materias de Administración Local...'. En dicho Instituto, ya desde su Reglamento provisional de 24 de junio de 1941, se estableció en su artículo 30 el Diploma de Técnico Urbanista, que actualmente está regulado por el artículo 13 del vigente Reglamento de 22 de julio de 1967, que constituye la única titulación oficial existente sobre la materia y cuyo plan de estudios se compone desde 1968/69 de dos cursos académicos y de una tesis cuya aprobación es trámite obligado para la obtención del citado Diploma; y de los antecedentes obrantes en dicho Instituto, según nos certifica el Secretario General del mismo, se deduce que desde 1968/69 el doctor arquitecto XX ha venido realizando tareas como profesor directamente encargado de la asignatura denominada «Teoría e historia del urbanismo y de los asentamientos urbanos», cuyo titular sigue siendo el citado doctor arquitecto. Circunstancias todas ellas que han hecho considerar a la Administración que la función docente e investigadora desempeñada en dicho Instituto por el señor XX cumple perfectamente el requisito de la convocatoria de junio de 1978».*

II. ANTECEDENTES

Para comprender la solución a que llega la Audiencia Nacional y su alcance, parece necesario relatar, al menos, los antecedentes básicos del problema objeto de debate en el litigio.

La problemática discutida, que a su vez dio lugar a las discusio-

nes sobre si el Instituto de Estudios de Administración Local tenía o no la condición de «Centro Oficial de Investigación», se origina en las bases de una convocatoria para oposiciones a cátedras de Universidad, concretamente a la cátedra de Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad Politécnica de Madrid.

Las citadas bases exigían como requisito indispensable que los aspirantes hubieran desempeñado función docente o investigadora efectiva durante dos cursos completos como mínimo en cualquiera de las instituciones que se expresaban en las bases, entre las que no se nombraba al Instituto de Estudios de Administración Local.

Uno de los aspirantes invocó haber alcanzado el cumplimiento de este requisito precisamente en el Instituto de Estudios de Administración Local, lo que determinó su admisión a las pruebas, que, finalmente, superó con la mejor calificación, procediéndose, pues, a adjudicarle la cátedra opositada y extendiéndosele el correspondiente nombramiento.

La adjudicación y nombramiento que quedan indicados fueron objeto de impugnación por otros aspirantes. Como razones alegadas para esta impugnación estaban las de que el nombrado no había desempeñado los dos años de docencia en alguno de los centros indicados por las bases de la convocatoria, sino solamente en el Instituto de Estudios de Administración Local, cuya condición de centro oficial de investigación no era reconocida por los recurrentes. Las alegaciones del recurrido y el dictamen favorable de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Educación determinaron la desestimación de esta impugnación en vía administrativa. También intervino la Dirección General de lo Contencioso del Estado, quien fue la que, con su informe de fecha 9 de octubre de 1981, inclinó definitivamente la decisión por la desestimación de las impugnaciones, alegando sobre los aspectos de fondo, los únicos que realmente aquí interesan, lo siguiente:

«3.º Que la interpretación de los términos de la convocatoria de oposición debe hacerse con sumisión a las disposiciones generales vigentes sobre la materia, en cuya virtud la función docente e investigadora, exigida como condición de admisión en aquélla, puede ser cumplida en cualquier centro oficial de investigación.

4.º Que el Instituto de Estudios de Administración Local merece ser calificado de centro oficial de investigación.

5.º Que el opositor aprobado cumplía los requisitos de docencia o investigación exigidos para la admisión a la oposición».

El asunto llegó a la vía contencioso-administrativa, en la que los recurrentes y el recurrido (codemandado con la Administración) sostuvieron tesis contrapuestas y absolutamente distintas en su interpretación sobre si el Instituto de Estudios de Administración Local era o no un centro oficial de investigación a efectos del cumplimiento del requisito exigido por las bases. Sin embargo, ya desde el planteamiento del litigio se podía adivinar la mayor solidez de las razones de la parte que sostenía la condición del Instituto de Estudios de Administración Local como centro oficial de investigación y, por ende, la validez de la docencia e investigación en él desempeñadas a efectos del cumplimiento del requisito tan repetidamente citado; y mucho más si se tiene en cuenta que tal parte también *ad cautelam* inició el correspondiente «expedientillo» particular ante el Consejo Nacional de Educación para que dictaminara sobre la suficiencia y la convalidación de su docencia e investigación realizadas en el Instituto de Estudios de Administración Local.

El derecho a esta convalidación se amparaba formalmente en el dictamen general del Consejo Nacional de Educación de 29 de abril de 1972, del que se deduce que

«a efectos del cómputo de los dos años de función docente o investigadora exigidos para poder tomar parte en oposiciones a Cátedras de Universidad, *en base a que el Instituto de Estudios de Administración Local cumple fines de investigación y docencia según el artículo 2.º de su Ley fundacional*
, *ha de considerarse independientemente cada caso, puntualizando las circunstancias que concurren en cada interesado*».

Pues bien, cumpliendo estrictamente las previsiones de esta resolución, el aspirante afectado por el problema solicitó el reconocimiento de sus servicios en el Instituto de Estudios de Administración Local como suficientes a los fines de la oposición, y tal solicitud fue certificada por el organismo con juicios de valor categóricos sobre la naturaleza docente e investigadora de alto nivel de sus servicios; *también fue dictaminada favorablemente por el Consejo Nacional de Educación*, argumento de fondo, este segundo, que resultaría ya definitivo e incontestable. Y ésta fue la doble razón por la que se produjo la inclusión del aspirante de autos en la lista de admitidos, al entenderse que cumplía los requisitos de la convocatoria.

La conclusión del Consejo Nacional de Educación en su dicta-

men de 29 de enero de 1979 sobre este caso particular fue la siguiente:

«CONCLUSIÓN.—En base a todo lo expuesto, el Consejo Nacional de Educación estima que la petición del doctor arquitecto XX debe ser informada favorablemente, en orden a *homologar sus actividades docentes e investigadoras en el Instituto de Estudios de Administración Local, tanto por su naturaleza como por su régimen jurídico, a las exigidas 'inter alia' para poder tomar parte a Cátedras de Universidad*».

III. LAS RAZONES LEGALES EN FAVOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

La tesis en favor del Instituto de Estudios de Administración Local como centro oficial de investigación no se ampara sólo en propuesta tan cualificada como la del Servicio de Recursos del Ministerio de Educación y dictámenes tan autorizados como los de la Dirección General de lo Contencioso del Estado y del Consejo Nacional de Educación. Lejos de escudarse tal defensa en posturas maximalistas de formalismos a ultranza, concurren razones de legalidad material, las razones que asisten a todos estos órganos, en especial al Consejo Nacional de Educación, para considerar incluido al Instituto de Estudios de Administración Local entre los organismos que enumera el apartado 3.º, letra D), del artículo 58 de la Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio de 1943, en la que se ampara la base 2.ª, h), 1, de la convocatoria de autos.

Es cierto que en una lectura literalista y estrictamente gramatical del precepto legal y de la base citados no se encuentra al Instituto de Estudios de Administración Local, pero ello no quita para que deba ser incluido en los mismos, al tener, según su Ley fundacional de 6 de septiembre de 1940 y su Ley de reorganización de 28 de junio de 1967, unos fines docentes e investigadores perfectamente homologables (y aun en ciertos casos claramente más destacados) con los que cumplan otros organismos que sí se recogen en las bases de convocatoria, como el Instituto de Estudios Políticos, la Junta de Energía Nuclear, el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias y el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial. Fue la Ley de 1967 reorganizando el Instituto de Estudios de Administración Local la que creó la Escuela Nacional de Administración Local y el Centro de Estudios Urbanos, que es el más especializado

y autorizado servicio de estudios de esa materia en toda España, como es de sobra conocido (1).

No olvidemos que el Centro de Estudios Urbanos del Instituto de Estudios de Administración Local forma Técnicos Urbanistas Superiores especializados al máximo nivel (formación que se dispensa entre posgraduados superiores) y que la labor docente e investigadora en él desarrollada durante nueve años es por lo menos equiparable (y en realidad netamente destacable) a otras muchas labores docentes e investigadoras realizadas en los organismos que reciben en las bases de convocatoria una mención expresa. En este sentido cabe remitirse al Reglamento del Instituto de Estudios de Administración Local de 22 de julio de 1967, artículos 14 y 15, donde se regulan la organización y funciones de este Centro de Estudios Urbanos (2).

(1) El artículo 2.º de la Ley de 6 de septiembre de 1940, creadora del Instituto de Estudios de Administración Local, dice:

«El Instituto de Estudios de Administración Local se propone, como fines esenciales y próximos, los de investigación, estudio, información, enseñanza y propaganda de las materias de Administración local, la formación y perfeccionamiento de gestores y empleados, y el acopio y sistematización de los elementos materiales precisos para la realización de dichos fines. Al amparo de tales elementos, el *Ministerio de la Gobernación* (hoy de Administración Territorial) utilizará su organización, en funciones de asesoramiento, en orden a los problemas de carácter jurídico, administrativo, social, económico y técnico de la Vida local».

Este artículo fue expresamente mantenido en vigor por el artículo 1.º de la Ley 42/1967, de 28 de junio, por la que se reorganiza el Instituto de Estudios de Administración Local.

Por su parte, el artículo 2.º de esta última Ley dispuso que el Instituto de Estudios de Administración Local quedaría integrado, entre otros, por los servicios de la Escuela Nacional de Administración Local y el Centro de Estudios Urbanos.

(2) Los artículos 14 y 15 del Reglamento del Instituto de Estudios de Administración Local, aprobado por Orden del Ministerio de la Gobernación de 22 de julio de 1967, y que constituyen la Sección 2.ª del Capítulo III bajo el rótulo general «Centro de Estudios Urbanos», son del tenor literal siguiente:

«Art. 14. *Organización*.—Este Centro estará regido por un Director, asistido por un Subdirector.

Bajo la presidencia del Director del Instituto existirá un Consejo Rector del Centro, cuyos componentes serán nombrados por la Comisión Permanente entre los miembros del Instituto. Dependerán del Centro las siguientes Secciones:

- Urbanismo Histórico.
- Ordenación Urbana.
- Planeamiento Territorial y Economía Urbana.
- Infraestructura, Tráfico y Servicios Urbanos.
- Sociología Urbana y Rural.
- Administración y Gestión Urbanística.

Art. 15. *Funciones*.—El Centro de Estudios Urbanos es el órgano del Instituto que, en constante línea de coordinación y colaboración con los

La razón material que llevó al Consejo Nacional de Educación, máximo organismo consultivo en cuestiones docentes, a entender incluido al Instituto de Estudios de Administración Local en la lista de la Ley de 1943 (*sucesivamente ampliada a lo largo de estos cuarenta años por la creación o reconversión de diferentes centros*) radica en la realidad de sus funciones y el alto valor técnico de las mismas, que nadie razonablemente podrá discutir, *menos aún en este caso en que la cátedra opositada era la de Urbanismo, una disciplina autónoma que se enseña, investiga y cultiva en el Instituto de Estudios de Administración Local al máximo nivel que pueda hacerse en ningún otro organismo docente o investigador del país.* Es bien conocido que el título de Urbanista del Instituto de Estudios de Administración Local es, aún en este momento, *el título de posgraduado más relevante existente en España* y por ello valorado en baremos de los concursos oficiales de funcionarios urbanistas tanto de la Administración del Estado como de la Administración local *con la máxima puntuación, por encima de los títulos de Licenciado, Doctor Arquitecto, Doctor Ingeniero, Arquitecto o Ingeniero de cualquier especialidad.* Parece suficiente esta razón por sí misma para no discutir el cumplimiento del requisito por quien llevaba *nueve años con una especializada labor de alto nivel en tareas docentes e investigadoras en un centro de esta condición y naturaleza.*

La razón por la que el Consejo Nacional de Educación exija un expediente particular de reconocimiento y convalidación en cada

restantes Servicios del Instituto, las Corporaciones locales y los órganos del Estado competentes en materia de Urbanismo, tendrá a su cargo el estudio de las cuestiones relacionadas con el Urbanismo en sus distintos aspectos, y las estructuras y servicios urbanos que precisen especiales investigaciones, ensayos o aplicaciones de carácter técnico.

El Centro de Estudios Urbanos colaborará con la Escuela Nacional de Administración Local, programando los cursos que sobre técnicas urbanísticas tengan lugar en la misma y suministrando el profesorado necesario. Coadyuvará también de manera especial con el Centro de Documentación, Estadística y Publicaciones, en orden a la bibliografía, documentación, publicaciones, organización de seminarios y ponencias de estudio y otras actividades semejantes en las materias propias de su especialidad.

Las Secciones del Centro realizarán los cometidos de estudio, investigación y extensión que le sean asignados por el Consejo Rector, dentro de las materias y especialidades que indica el título de cada una de ellas».

Por su parte, el Real Decreto 2287/1983, de 28 de julio, sobre reorganización interna del Instituto de Estudios de Administración Local, contempla como una de sus Subdirecciones Generales al Centro de Estudios Urbanos,

«al que corresponderán las funciones de investigación relacionadas con las materias propias de la administración territorial, gestión de servicios públicos de la misma, ordenación del territorio, medio ambiente y urbanismo».

caso no es porque dude del fin y nivel de este centro y sus funciones, sino porque, obviamente, la colaboración en las funciones del Instituto de Estudios de Administración Local puede ser esporádica y marginal y por ello hay que analizar cada circunstancia para poder opinar sobre el cumplimiento del requisito de dos años y sobre la seriedad y profundidad del trabajo realizado. Pero en el caso de autos, en que se alegaban nueve años de función fija enseñando e investigando sobre urbanismo en el Instituto de Estudios de Administración Local, no existía la menor duda, y así lo reconoció el Consejo Nacional de Educación, lo que debía llevar inevitablemente, como llevó, a la admisión a la oposición. Hubiera sido sorprendente que un urbanista de talla y experiencia como el de autos se viera apartado en unas pruebas por la mera formalidad de que su larga labor científica e investigadora no se hubiera desarrollado en unos centros X o Z, cuando en el que había trabajado es en el que a mayor nivel se cultiva esta ciencia en nuestro país.

Para reforzar la postura sostenida en este comentario haré notar que este caso no es ni el primero ni el único. Puede invocarse, entre otros, el ejemplo procedente de un catedrático de Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, cuya docencia suficiente para opositar a aquella cátedra había sido realizada precisamente en el Instituto de Estudios de Administración Local.

En consecuencia, la interpretación de que la docencia e investigación desarrollada en el Instituto de Estudios de Administración Local queda recogida en el precepto legal y en las bases de convocatoria «no es de ahora», ni se podría atribuir al Tribunal de «estas oposiciones», ni al Departamento de Educación «en esta ocasión», ni menos al opositor litigante, sino al propio Consejo Nacional de Educación, que desde hace muchos años, y por *via general*, determinó la posibilidad de dictaminar en cada caso esta circunstancia. En el supuesto concreto del presente recurso así lo hizo, sin que el Ministerio ni el Tribunal de las oposiciones tuvieran otra solución que admitirlo, porque se fundamentaba en la propia legalidad a la que todos estos órganos quedan primariamente subordinados.

Por lo demás, no sobraría recordar aquí que, en base a estas mismas circunstancias y argumentos, el recurrido fue también admitido a las pruebas de la oposición para la Agregaduría de Planeamiento de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, convocada posteriormente a la de autos.

IV. LA SOLUCION JURISPRUDENCIAL Y SU ACIERTO

La solución final, según anticipábamos al principio, ha sido la adoptada por la Audiencia Nacional en el sentido de reconocer inequívocamente al Instituto de Estudios de Administración Local como un «centro oficial de investigación». Calificativo que comporta, entre otras, la consecuencia de poder acreditarse en él el cumplimiento de los plazos mínimos de docencia e investigación que la legislación exija como requisito necesario para el acceso a la docencia universitaria, al mismo nivel que la desempeñada en las propias Universidades y en los demás centros oficiales que estén expresamente recogidos en los preceptos legales, entre ellos el Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Los considerandos que sirven de fundamento a esta sentencia son, además del ya transcrito más arriba, los siguientes:

«II CONSIDERANDO: Que la citada convocatoria exigía, en su norma 2.ª, letra h), punto 1, 'haber desempeñado función docente o investigadora efectiva durante dos cursos completos después de que se adquiriera el derecho a la obtención del título de licenciado, ingeniero o arquitecto en cualquiera de las instituciones que se expresaban en la citada norma', habiendo desempeñado el opositor aprobado su función docente exclusivamente en el Instituto de Estudios de Administración Local y en el Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales, centros ambos que no estaban incluidos en la relación contenida en la citada norma 2.ª, letra h), punto 1, de la Orden de 12 de julio de 1978 y su ulterior rectificación de errores.

III CONSIDERANDO: Que siguiendo una interpretación meramente literal de la convocatoria se llegaría a la conclusión de que sólo la docencia o investigación desarrollada en los centros que menciona serían las idóneas para cumplir el requisito de admisión a la oposición; no obstante, la interpretación correcta que debe darse debe partir de que si bien la convocatoria es la norma que regula la oposición, como tal norma debe de interrelacionarse con el ordenamiento jurídico que perfile esta parcela, pues la convocatoria no es una norma jurídica, sino un acto administrativo que está dirigido a una pluralidad de destinatarios (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 1976) y, por ende, ha de someterse, en todo caso, a las reglas jurídicas vigentes sobre la materia, a las normas legales y a los reglamentos generales (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1979). Las normas de rango legal que afectan a la materia se inclinan claramente a imponer

un carácter no limitativo a la relación de centros de la convocatoria. El artículo 116, párrafo 2.º, de la Ley General de Educación de 4 de agosto de 1970 establece que el concurso-oposición correspondiente de ingreso al Cuerpo de Catedráticos se decidirá entre doctores que hayan ejercido la docencia o la investigación; pero, centrándonos en disposiciones generales de carácter reglamentario dictadas para cubrir plazas de catedráticos en Universidades Politécnicas, su específica regulación está contenida en la Orden ministerial de 29 de octubre de 1962, aprobatoria del Texto refundido del Reglamento de Oposiciones para Ingreso en los Cuerpos de Catedráticos de las Escuelas Técnicas, el que en su artículo 2.º establece las condiciones necesarias para la admisión a la oposición, entre las que destaca, en la 6.ª, haber desempeñado función docente e investigadora durante dos años como mínimo en centros oficiales del grado correspondiente de enseñanza, enumerando concretamente ciertos centros, *para terminar diciendo 'o cualquier otro centro oficial de investigación'*, por lo que la normativa de carácter general aplicable a la oposición impone que entre los centros enumerados en la norma 2.ª, letra h), punto 1, de la convocatoria de la oposición para cubrir la cátedra que nos ocupa, han de entenderse incluidos todos los centros oficiales de investigación».

La consecuencia obligada de todos estos razonamientos era, y fue, la que se apunta en el cuarto considerando, transcrito por razones sistemáticas al principio de este comentario, y en el que categóricamente se afirma:

«que el Instituto de Estudios de Administración Local debe ser considerado como Centro Oficial de Investigación».

.....
 «Circunstancias todas ellas que han hecho considerar a la Administración que la función docente e investigadora desempeñada en dicho Instituto cumple perfectamente el requisito».

V. CONSIDERACIONES ULTIMAS

La sentencia que hemos comentado debe suponer un indudable motivo de orgullo para el Instituto de Estudios de Administración Local. En definitiva, lo que se viene a reconocer es la calidad, la preparación, el nivel técnico y la utilidad de la función docente e investigadora impartida en tal organismo, equiparando, pues, su labor en estos campos a los de otros organismos de esta naturaleza, al mismo rango jerárquico en esta escala de valores. Por otra parte, supone también esta sentencia una consecuencia práctica capital

para las personas que han desarrollado su docencia o investigación en el Instituto de Estudios de Administración Local, cual es la de poder concurrir a oposiciones y pruebas selectivas para cuerpos docentes universitarios sin necesidad de cumplir su período de docencia e investigación en otros organismos. Pese a que la sentencia es de la Audiencia Nacional, con el valor limitado que, naturalmente, tienen estas sentencias no dictadas por el máximo órgano judicial de nuestra Administración de Justicia, sin embargo, su importancia es enorme si consideramos que también la Audiencia Nacional es un órgano judicial de competencia extendida por todo el territorio nacional y que, por tanto, no cabe admitir contradicciones a sus pronunciamientos como consecuencia de diferentes interpretaciones que puedan dar al problema otros órganos de igual nivel jerárquico, pero con diferente competencia territorial. Ello no obstante, no cabe dudar de que si la sentencia es recurrida, extremo que ignoramos en el momento de escribir este comentario, el Tribunal Supremo la confirmará en fase de apelación; recurso que quizá fuera de celebrar se interpusiera, tanto desde el punto de vista de los intereses del Instituto de Estudios de Administración Local como desde el punto de vista de los intereses de los docentes e investigadores que en él trabajan o piensen trabajar, porque supondría la aclaración del problema ya definitiva y al máximo rango de decisión judicial, con la fuerza de la cosa juzgada y la autoridad doctrinal del Tribunal Supremo. Me gustaría poder un día comentar también desde estas mismas páginas la sentencia desestimatoria de la apelación, aunque no desee, como es lógico, mal alguno al recurrido triunfante, que bien seguro puede estar, en caso de impugnación del fallo de la Audiencia Nacional, de su confirmación por el Tribunal Supremo en el juicio definitivo que al mismo tocaría hacer.