

Los cuerpos nacionales de Administración Local

Ramón Martín Mateo

Sumario: 1. DEMOCRACIA Y EFICACIA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL. 2. TRAYECTORIA HISTÓRICA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL ESPAÑOL. A) Antecedentes. B) La obra de Calvo Sotelo. La reacción frente al caciquismo y la creación de los cuerpos nacionales. C) La consolidación de los cuerpos nacionales durante la segunda república. D) El régimen de la postguerra civil. 3. EL NUEVO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL. LA REAFIRMACIÓN DE LA VIGENCIA DEL SISTEMA DE HABILITACIÓN NACIONAL. A) La Constitución de 1978. B) Los funcionarios con habilitación especial. C) Actualidad del modelo de los cuerpos nacionales.

1. DEMOCRACIA Y EFICACIA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

Las primeras organizaciones estables de nuestra especie, despegadas de las simples agregaciones contingentes de remotos ancestros, tienen sin duda algo que ver con los intrínsecos rasgos de los municipios contemporáneos, cuya existencia se justifica en cuanto a la ineludible necesidad de toda agrupación numerosa de seres vivos, de proveer establemente a la satisfacción de necesidades comunes, bien se trate de un termitero o de una megalópolis, conclusión ésta a la que llegan por distintas vías tanto los cultivadores de la sociobiología como los defensores del *ius naturalismo* local ¹.

Lo que singulariza a la gestión municipal no es simplemente la adición de una serie de interesados en la obtención de resultados que a todos convienen, que pudiera conseguirse por vías privadas, caso de las sociedades anónimas, sino la primacía de intereses públicos que no se agotan en los particulares de los propios implicados, respetándose las pautas democráticas que anima la gestión y la búsqueda por tanto del mejor atendimento de las necesidades comunes ².

¹ Me remito al ya clásico opúsculo de Alexis de TOCQUEVILLE, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, trad. esp. Guadarrama, Madrid, 1969, y del mismo, *De la Democracia en América*, trad. esp. Madrid, 1911. Vid. con este enfoque F. ALBI, «La crisis del Municipalismo, descentralización y democracia», en *Revista de Estudios de la vida local*, n.º 157, pp. 56 y ss.

² Vid., entre la abundante literatura sobre estos temas, la obra ya clásica de F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*, Tecnos, Madrid, 1980, sucesivamente reeditada, también F. LLISET

La principal característica de la Administración Local es, a mi juicio, el factor de autogobierno, la intermediación de la provisión de los servicios implicados y la participación de sus destinatarios, aunque claro está que las circunstancias fácticas pueden hacer inviable la efectividad de estos planteamientos. No es lo mismo gestionar un Área Metropolitana con millones de habitantes que una comunidad rural que agrupa decenas de familias, pero las coordinadas institucionales básicas, teóricamente al menos, son idénticas en los dos casos, en lo que influyen determinantes filosóficos hoy asimilados por la ideología que anima los ordenamientos positivos contemporáneos de la Administración Local, desarrollados a partir de las Constituciones adoptadas en los países occidentales.

Hace ya muchos años ³ que acertadamente se hizo notar en España por GARCÍA DE ENTERRÍA ⁴, con base en HINTZE ⁵, que la trayectoria del moderno municipalismo viene determinada por el impulso y pautas marcadas por posiciones ideológicas y doctrinarias frente a las situaciones de puro hecho que caracterizaban los desarrollos anteriores a la Revolución.

Parece, pues, indudable que fueron las ideas expuestas las que atizaron el fuego de la marmita legislativa que iba a producir la normatividad que ahora analizamos. Cuál fue el sentido de aquélla es materia controvertida cuyo esclarecimiento, o al menos exposición, intentaremos a continuación, polarizando las opiniones en torno a las dos opciones más importantes: las que tienen un matiz conservador y las que, por el contrario, ven aquí la representación del liberalismo y de las ideas de la Ilustración.

La aportación fisiocrática tiene una decisiva influencia para la formación de los conceptos sobre los que hoy se basan las actuales instituciones

BORRELL, *Manual de Derecho Local*, Abella, Madrid, 1985, A. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Manual de Administración Local*, INAP-CEMCI, Granada, 1987, J. CASTELAO RODRÍGUEZ, *Manual del Alcalde*, Banco de Crédito Local, Madrid, 1985, y L. PAREJO ALFONSO, *Derecho Básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988.

³ Me remito a la monografía que recoge la tesis doctoral que redacté en la Universidad de Múnich titulada *El Municipio y el Estado en el Derecho Alemán*, Ministerio de la Gobernación, Secretaría General Técnica, Madrid, 1965, p. 90.

⁴ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», en *Revista de Administración Pública*, n.º 33, Madrid, 1960. «La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración», en *Homenaje al profesor Jordana de Pozas*, volumen III, 2, Madrid, 1961. «Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés», en el n.º 117 de la *Revista de Estudios de la Vida Local*, Madrid, 1961, así como la conferencia pronunciada en el Colegio Mayor San Pablo de la Universidad de Madrid, el 6 de noviembre de 1963.

⁵ *Staat und Verfassung*, 1941, especialmente el apartado que trata de «Staatenbildung und Kommunalverwaltung», pp. 206 y ss.

municipales europeas. Cómo y en qué medida el Derecho local germano fue también afectado por este movimiento es tarea que se desprenderá de la exposición comparativa de las reformas intentadas a ambos lados del Rhin.

La importancia clara que estas doctrinas tuvieron para las posteriores leyes revolucionarias y la atención que se les ha dedicado por los tratadistas alemanes ⁶ justifica el que, con carácter previo a cualquier sistematización de los argumentos en pro y en contra de una recepción legislativa de índole fisiocrática, se exponga, a gruesos trazos, sus principales características y las circunstancias que generaron esta corriente ideológica.

La escuela fisiocrática está firmemente anclada en el seno del movimiento más amplio representado por la Ilustración francesa. Todas sus premisas en torno a la igualdad de los individuos ⁷ en la sociedad, a su libertad, al fundamento pactista del poder y a la técnica representativa para la provisión de sus órganos, encuentran amplio eco en aquellas doctrinas. El estímulo inmediato para su originación vino dado por circunstancias fundamentalmente económicas ⁸: la penuria de los erarios de los monarcas absolutos, determinada en buena parte por la deficiente administración de los recursos fiscales y la irregular distribución de las cargas tributarias, que impulsaron a los pensadores franceses a buscar nuevos sistemas de recaudación e inversión de los tributos partiendo de la primacía de la renta de la tierra y de las ventajas que resultaría de captar a sus perceptores para el reparto de los impuestos y su posterior inversión. A estas excitaciones se sumaban las representadas por las potentes corrientes de opinión que frente al enojoso aparato burocrático del Estado absoluto y centralista, reclamaban la devolución de los antiguos privilegios de los

⁶ El que no sólo los tratadistas teóricos alemanes, sino también los hombres de Estado, se preocuparan hondamente por esta nueva aportación ideológica, lo demuestra la correspondencia que el Príncipe de Baden mantuvo con destacados representantes de esta escuela. *Vid.*, sobre el particular, *Carl Friederich von Baden briefliche Verkehr mit Mirabeau und Du Pont*, Heidelberg, 1892. KNIES, autor de esta recopilación, afirma en la página 32 de la introducción que los fisiócratas representaron un poderoso fermento en el desarrollo general histórico anterior a la Revolución.

⁷ D'ARGENSON, *Considerations sur le gouvernement ancien et présent de la France*, Amsterdam, 1764, p. 305: «... on dira que les principes du présent traité, favorables à la Démocratie, vont à la destruction de la Noblesse, et on ne se trompera pas; ce n'est pas là une objection, c'est une confirmation de nos conséquences»; y más adelante, pp. 308, se desea «... que tous les citoyens fussent égaux entre eux, afin que chacun travaillât suivant ses talents...»; y TOURGOR pretendía que los nobles y los clérigos pudiesen participar en las asambleas provinciales no como órdenes distintas, sino en su calidad de propietarios, *Memoires sur les Municipalités*, septiembre de 1775, recogida en la obra de KNIES antes aludida, pp. 244 y ss.

⁸ *Vid.* HOLLBACK, *Der Physiokratismus und die Absolute Monarchie*. Historische Zeitschrift. München, 1931-1932, vol. 145, p. 517.

Estados provinciales y la supresión de los excesos imputables a las desorbitadas actuaciones de los agentes de los últimos Borbones ⁹.

La doctrina fisiocrática así lanzada toma rápidamente cuerpo y enjundia, conduciendo corrientes políticas y administrativas sobre bien labrados cauces económicos. Parte de un orden natural e inteligente que determina necesariamente el orden político y las leyes que le rigen ¹⁰.

La manifestación más importante para el individuo del nuevo orden es el derecho a su propio sustento, lo que a su vez fundamenta la propiedad de la tierra y los derechos de ella dimanantes.

La efectividad de estos derechos no sería posible en una sociedad con cierta complicación, sin la intervención de un poder tutelador que haga factible el juego concurrente de los derechos particulares. El Estado garantiza, pues, el orden natural convirtiendo la libertad en él basada, en libertad política.

Los fisiócratas creían sinceramente en las ventajas del sistema monárquico para el bienestar y progreso de la sociedad. Buscaban la forma de conseguir una masa homogénea de ciudadanos impregnada de fuertes sentimientos comunitarios y constitutiva de una firme unidad nacional.

Las técnicas, cuya aplicación los fisiócratas propugnan, consistían, pues, fundamentalmente en la captación de las clases propietarias ¹¹, lo que hoy encandilaría a los entusiastas del mercado, para las tareas administrativas, suprimiendo en lo posible la burocracia profesional y estatal, al menos en los escalones inferiores.

Aunque puede resultar meramente anecdótico, para España pero no para otros países como veremos, al hilo del proyecto federalista de la Constitución de 1873, se intenta recrear a nivel municipal modelo estatal de distribución de poderes sobre las bases expuestas que es connatural con la vida jurídica de muchos países americanos, Brasil, por ejemplo, donde se alude explícitamente a las leyes municipales residenciables ante

⁹ RITTER, *op. cit.*, p. 449. WHAL, «Zur Geschichte von Trugots Municipalitätenentwurf», *Annalen des Deutschen Reichs*, München, 1903, p. 866.

¹⁰ HOLLDAK, *Der Physiokratismus und die absolute Monarchie*, citada, pp. 527 y ss. y LE MERCIER DE LA RIVIÈRE, *De l'ordre naturel et essentiel des Sociétés politiques*, París, 1767, pp. 9 y ss.

¹¹ MIRABEAU afirma decididamente la importancia de la propiedad en las relaciones sociales. «*Je n'imagine pas d'intérêt plus permanent que la propriété*». *Precis de l'organisation ou Memoire sur les États provinciaux*. *L'ami des hommes*, Avignon, 1756; p. 35.

los órganos constitucionales. Aunque la terminología venezolana no sigue estas pautas, sin embargo, también la doctrina y la propia jurisprudencia amparan el carácter paralegislativo de las Ordenanzas, de los Reglamentos emanados de los Consejos, que tienen, pues, un tratamiento impugnatorio, reactivo, parangonable en buena medida al de la ley.

Esta fórmula deriva de la conocida doctrina del poder municipal, que de alguna forma, con bases iusnaturalistas, apriorísticas, por tanto, pretendía aislar un sistema de autogobierno derivado de imperativos cuasi-divinos. Estas proposiciones tuvieron un notable y conocido éxito en diversos ámbitos, lo que reflejan algunas Constituciones europeas del siglo XIX. En los medios latinoamericanos, la traducción precisamente en Venezuela el pasado siglo de la obra de Henriot DU PANSEY hizo que estas doctrinas se difundiesen aquí con más éxito del merecido, porque las formulaciones del poder municipal que van a aparecer reconocidas en diversas Constituciones americanas, a veces incluso con esta misma expresión, sancionan una especie de cuarto poder del Estado, o más aún, una suerte de recreación en el medio municipal de todo el sistema general de poderes del Estado de Derecho.

Pero más allá de sus posibles fundamentos filosóficos, en nuestros días la Administración local, y ello es el objetivo primordial del presente trabajo, debe disponer además para estar a la altura de sus cometidos, de los recursos materiales y sobre todo personales imprescindibles.

2. TRAYECTORIA HISTÓRICA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL ESPAÑOL

Como ha quedado expuesto, la historia de la institución municipal, tal como la concebimos, es notoriamente corta; alguna forma de autogobierno local ha existido siempre tanto en Grecia como en Roma y su Imperio, con trascendencia a España pero hasta que se asientan contemporáneamente las bases de la democracia, no puede técnicamente perfilarse la institución que ahora glosamos, premisas de que lógicamente se parte en una obra particularmente importante, que se ha realizado en Europa sobre este tema ¹².

¹² Me refiero naturalmente a la monografía de J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen del Municipio constitucional*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983. Más modestamente, mi aportación a la obra *Derecho Municipal Iberoamericano*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pp. 13 y ss.

A) Antecedentes

Es inútil remontarse, pues, como con romántica nostalgia hicieron los constituyentes de Cádiz, al Municipio castellano o a los Concejos medievales, las circunstancias y la propia institución no permiten sacar provecho de analogías y comparativismos. Por otra parte, como es sabido, las libertades concejiles habían sido sofocadas centurias atrás.

Por ello el más inmediato precedente de la trayectoria legislativa municipalista que se inicia con las Cortes de Cádiz es, sin duda, el Auto acordado de Carlos III, de 1766, que, aunque de indudable extracción ilustrada, encontró su impulso inmediato en el deseo de apaciguar la efervescencia y malestar popular que cristalizó en el denominado Motín de Esquilache. Carlos III se propuso, aunque sin mayor éxito, acabar con los oficios perpetuos y la venta de empleos municipales, principal lacra de la administración de los pueblos y ciudades ordenando la elección de algunos oficiales como personeros y diputados. Pero la figura central en los medios locales siguió siendo el corregidor, funcionario real, que por cierto fue objeto también entonces de un importante esfuerzo renovador y racionalizador.

El primer intento frustrado, también en este campo, de conseguir entre nosotros un régimen municipal moderno, se produce con ocasión de las Cortes de Cádiz. La Constitución de 1812, la Constitución gaditana, primera en nuestra historia elaborada por representantes homologados en cuanto a tales, supuso como se sabe un intento de aclimatación en nuestro país de las nuevas corrientes liberalizadoras que habían cuajado en la obra de la Revolución. Los principales artículos que dedica a la Administración local son los siguientes:

Artículo 309:

«Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos.»

Artículo 310:

«Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas y también se les señalará término correspondiente.»

Artículo 311:

«Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase que han de componer los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.»

Artículo 312:

«Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.»

Artículo 313:

«Todos los años, en el mes de diciembre, se reunirán ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos del ciudadano.»

Artículo 314:

«Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores y procurador y procuradores síndicos para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.»

Es cierto que las competencias que otros artículos de la Constitución asignan a los Municipios eran menguadas, artículo 321, en relación con la sanidad, salubridad, obras públicas y fomento, que los recursos se concedían con cicatería y que sobre todo se mantiene la prevalencia del jefe político iniciándose la jerarquización del alcalde, pero ello no supone un juicio descalificador sobre el propósito de los constituyentes gaditanos; lo que desgraciadamente sucedió es que la realidad fue por otros caminos que impidieron no ya el desarrollo, ni siquiera la consolidación de los sin duda revolucionarios planteamientos de la Constitución de Cádiz, en orden a la democratización, homogeneización y racionalización de nuestra Administración local. Principios éstos que animaron en 1813 la primera normativa local general (la Instrucción para el Gobierno económico administrativo de las Provincias aprobado por decreto de 23 de junio de 1813) que por primera vez incorpora, lo que va a ser una constante de nuestro sistema, al sistema dual de los Decretos revolucionarios franceses: competencias propias y delegadas. De todas formas, tanto esta normativa como la Constitución de que traía causa va a tener una efímera vigencia, con la Restauración absolutista llevada a efecto por Fernando VII en 1814.

El restablecimiento del sistema constitucional determinado por el pronunciamiento de Riego dio un nuevo impulso a la autonomía municipal, al menos formalmente, propiciando la sanción de la Ley de 2 de marzo de 1823 que va a regir en los sucesivos y, por lo general, cortos espacios, del siglo XIX, en que prosperan las tendencias liberales. No obstante, esta Ley va a consagrar la doble función del alcalde como agente político y ejecutor de los acuerdos municipales al menguado acervo de cometidos inherentes a la comprensión decimonónica de las materias de índole local.

La Constitución de 1837 lacónicamente se refería a los Municipios en los dos artículos siguientes:

Artículo 70:

«Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos, nombrados por los vecinos, a quienes la ley concede este derecho.»

Artículo 71:

«La ley determinará la organización y funciones de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos.»

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución se dictó la Ley de Ayuntamientos de 14 de julio de 1840, claramente regresiva y significativamente centralizadora.

La Constitución de 1845 continúa en esta misma dirección, distinguiendo ya nítidamente a este nivel el Ayuntamiento, electivo, del alcalde, designado, con un énfasis especialmente significativo en lo que respecta a la tutela gubernativa.

Como era de esperar, la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, que desarrolla estos preceptos (Ley de 23 de mayo de 1845) supuso posiblemente el clímax del centralismo institucional.

El Bienio constituyente instaurado tras el pronunciamiento de Vicálvaro no pudo rematar su empeño reformista, por lo que con la siguiente oscilación política, la correspondiente al período moderado 1856-1868, se retoma la línea centralizadora.

El triunfo de la Revolución de 1868 supone lógicamente la reconsideración, en términos de progreso democrático, del régimen local. La Constitución de 1869 no es, sin embargo, excesivamente explícita.

Pese a los inexpresivos términos de esta Constitución, la Ley Municipal aprobada durante este período (Ley de 20 de agosto de 1870) fue seguramente el texto autonómicamente más avanzado sancionado en el siglo XIX, tanto en cuanto a competencias locales como a la extensión activa y pasiva del sufragio hasta tanto que de ella se dijo para justificar su reforma que «estaba basada en un exagerado espíritu descentralizador sin precedentes en los hábitos y costumbres de aquellos pueblos», lástima que su vigencia fuese también efímera siendo sustituida por la Ley de 2 de octubre de 1877, que da un nuevo giro copernicano a la materia durante la vigencia ya de la Constitución de 1876.

La única Constitución española que se pronuncia con claridad y rigor sobre la autonomía municipal es la republicana de 1931, cuyo artículo 9 disponía:

«Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de concejo abierto.»

«Los Alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento»

Desgraciadamente no tuvo un desarrollo eficaz ya que la Ley Municipal que desarrollaba este precepto no se publicó hasta octubre de 1935 en vísperas de la conflagración civil y no era un buen texto, se gestó con la ausencia de las fuerzas políticas de izquierda ¹³.

B) La obra de Calvo Sotelo. La reacción frente al caciquismo y la creación de los Cuerpos Nacionales

Como hemos señalado en otro lugar, las facultades estatales cooperaron en buena medida al establecimiento de un entramado caciquil que cien años después aún emite sus últimos estertores, al haber sido extirpado por un aumento importante del nivel económico y también del cultural, aunque éste en menor grado, y en definitiva por haber sufrido España un proceso de transformación de la sociedad rural a una sociedad urbana e industrializada. La implantación a todos los niveles de un sistema democrático liquidará los residuos y malos hábitos arrastrados desde el siglo pasado, con lo que se alejará definitivamente el fantasma de una lacra social que asoló a España ¹⁴.

Paradójicamente uno de los mas sensibles avances en cuanto a la modernización técnica del régimen local español se produjo durante una época de acusados déficit democráticos, la correspondiente a la Dictadura de Primo de Rivera, en la que se sanciona el Estatuto Municipal de 1924, obra de Calvo Sotelo, cuya bondad técnica no se ha discutido, por lo que fueron asumidos substancialmente los progresos que introdujo, en

¹³ Vid. E. ORDUÑA, *Legislación sobre Administración Local 1900-1975*, tomo II, pp. XLIV y ss.

¹⁴ Vid. R. MARTÍN MATEO, E. ORDUÑA, *La cuestión municipal en las Constituciones españolas. Autonomías regionales en España*, Madrid, 1978, pp. XVIII, J. VARELA ORTEGA, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración, 1875-1900*, Madrid, Alianza Universidad, 1977, J. TUSELL, *Oligarquía y caciquismo en Andalucía (1890-1923)*, Madrid, 1977, y *La reforma de la Administración local en España (fines del siglo XIX, 1936)*, Madrid, 1973. M. FERNÁNDEZ ALMAGRO, *Historia política de la España contemporánea*, Madrid, 1969, 3 vols.

cuanto a la profesionalización del personal al servicio de la Administración Local hasta entonces dependiente del arbitrio personalista y partidista de Alcaldes y Regidores, lo que igualmente sucedía en la Administración del Estado, cuyos componentes dependían de los políticos y caciques que los habían nombrado, dando lugar a la plaga de los cesantes y la tónica del absentismo y la ineficacia que refleja el conocido relato de Larra, que gira en torno a la expresión «vuelva mañana».

Precisamente V. PALACIO ATARD¹⁵ identifica como uno de los factores más importantes de la modernización del país, la iniciación a mediados del siglo XIX de la racionalización de la burocracia, abriéndose camino a la creación de los cuerpos nacionales y a la instauración de un sistema de mérito que sustituiría a la única vía de progreso en este campo, constituida por el dispositivo eclesial, en lo que jugó un decisivo papel la aportación de BRAVO MURILLO plasmada en el Real Decreto de 18 de junio de 1852 constitutivo, del primer hito en la historia de la función pública española. La intuición de A. NIETO le lleva a destacar el propósito de BRAVO MURILLO de «hacer de la Administración una potencia que emergiera sobre los grupos o fuerzas que incidan sobre el Estado: los partidos el Ejército, la Iglesia, la prensa»¹⁶.

«La profesionalización burocrática fue afianzando socialmente la clase media de los funcionarios que controlan las actividades del país y adquieren cada día mas conciencia de su importancia. Esta profesionalización se logró gracias a la selección de méritos mediante pruebas de acceso a la Administración, exámenes, concursos, oposiciones»¹⁷.

La Dictadura de Primo de Rivera, lógicamente sin ningún respaldo constitucional válido, produjo el Estatuto Municipal de 1924, cuya bondad técnica no se discute y que dio lugar a la más importante reforma del régimen funcionarial local al introducir el régimen, que felizmente se mantiene, de los Cuerpos Nacionales de Administraciones Locales.

E. ORDUÑA, que ha estudiado con el rigor que merece este período y nos ha ilustrado sobre sus fundamentos inmediatos¹⁸, recuerda que «su

¹⁵ *La España del siglo XIX, 1808-1898*, Espasa Calpe, Madrid, 1978, p. 252.

¹⁶ A. NIETO, *La retribución de los funcionarios públicos en España. Historia y actualidad*, Madrid, 1967, pp. 127 y ss.

¹⁷ V. PALACIO ATARD, *op. cit.*, p. 413.

¹⁸ Me remito a la extraordinaria aportación de recopilación realizada por este distinguido profesional, con C. COSCULLUELA, titulada *Legislación sobre Administración Local 1900-1975*, tres volúmenes, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.

éxito inicial hay que buscarlo, al menos en sus ámbitos más populares, en los propósitos de don Miguel respecto a erradicar el caciquismo y limpiar la vida pública. A propósito de ello también Javier TUSELL le calificará como «dictador regeneracionista», que tenía como objetivo «combatir las lacras de la vieja política oligárquica y caciquil. En estos propósitos coincidirá con los regeneracionistas, alzándose con la bandera de unos principios que siempre resultan muy gratos al gran público. Pero no hay que olvidar que los métodos para conseguirlo no sólo no eran los mismos, sino que podemos afirmar que resultaban antagónicos ¹⁹».

«El día 8 de marzo de 1924, sería sancionado por don Alfonso XIII el texto objeto de nuestra atención ²⁰. En la Exposición de Motivos del Estatuto se advierte cierto optimismo en su texto, y su estilo en algunas partes debe ser atribuible a la pluma de don Miguel Primo de Rivera, que recuerda el tono de sus «notas oficiosas». En definitiva, el Presidente del Directorio creía con una cierta dosis de ingenuidad que la erradicación del caciquismo se realizaría por el mero hecho de sustituir una legislación por otra, sin tener en cuenta que era preciso un rearme ideológico del que tan lejano se encontraba su paternal sistema, y en definitiva un cambio de la sociedad, como hemos dicho anteriormente, desde nuevos planteamientos rurales, hacia una sociedad urbana e industrializada ²¹».

Según el artículo 232 del Estatuto, «el ingreso en el Cuerpo de Secretarios de Ayuntamientos tendrá lugar mediante oposición, que se celebrará en Madrid o en las capitales de distrito universitario, una vez, al menos, cada tres años, con arreglo a las disposiciones del reglamento. La oposición se verificará ante un Tribunal del que formarán parte, en la proporción que determine el reglamento, Catedráticos de Facultad de Derecho, funcionarios administrativos del Estado y Secretarios de Ayuntamiento, bajo la presidencia del Director general de Administración. Regirá un programa mínimo único para toda España, sin perjuicio de las adiciones que en su caso acuerden los respectivos Tribunales».

El artículo 233 disponía que «Habrán dos categorías en el Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento: la primera formada por los que aspiren a desempeñar Secretarías en poblaciones mayores de 4.000 habitantes o que sean cabeza de partido; y la segunda por los que aspiren a ser Secretarios en los restantes Municipios».

¹⁹ *Legislación*, cit., vol. II, p. IX.

²⁰ Obra material de J. CALVO SOTELO, *Mis servicios al Estado*, 2.ª ed., Madrid, IEAL, 1974.

²¹ *Vid.* E. ORDUÑA, *op. cit.*, vol. II, pp. XIII.

«En cada una de estas categorías se ingresará por oposición directa, siendo menester el título de Abogado en la primera. Podrá reservarse una tercera parte de los puestos de la primera categoría para los Secretarios de la inferior que hayan desempeñado sus cargos durante diez años sin tacha de ninguna especie y reúnan las condiciones legales.»

Particularmente significativa respecto a los propósitos de esta reforma es la Exposición de Motivos del Real Decreto de la Presidencia del Directorio Militar, de 23 de agosto de 1924, por el que se aprueba el Reglamento de Secretarios, Interventores de fondos y empleados municipales en general, donde se afirmaba que uno de los más delicados problemas municipales es el relativo a los empleados. El Poder público, inspirándose en conveniencias de los Ayuntamientos y de los ciudadanos, debe velar, sí, por el respeto a la autonomía, pero también, y a la par, por la mayor competencia de los funcionarios llamados a regir la vida municipal, ya que ella es la máxima garantía de los intereses confiados a los Ayuntamientos.

Este reglamento desenvuelve extensamente los principios que, respondiendo al expresado criterio, proclamado por el Estatuto municipal. Ante todo, organiza el Cuerpo de Secretarios, como colectividad de individuos a quienes el Estado ha conferido un título de aptitud, y en el seno de la cual han de buscar las Corporaciones municipales su primer servidor. La autonomía municipal queda respetada, porque en ese Cuerpo no habrá Escalafón y las Secretarías se proveerán siempre por concurso, mediante libre o condicionada elección encomendada a los propios Ayuntamientos.

C) La consolidación de los cuerpos nacionales durante la Segunda República

El régimen de libertades instaurado el 14 de abril de 1931 recibió sin mayores problemas el dispositivo de personal directivo introducido durante la Dictadura precedente, lo que ratifica las raíces técnicas y no políticas del sistema administrativo, que sobrevivió también, como veremos, al régimen ulteriormente autoritario implantado en 1936.

La Segunda República mantuvo la mayor parte de la normativa local promocionada por Calvo Sotelo, impulsando el protagonismo de la Unión de Municipios Españoles creada en 1926, que a su vez promocionaría las tareas de formación y perfeccionamiento de los funcionarios locales. La Unión que constituyó el antecedente inmediato del posterior

Instituto de Estudios de Administración Local y de la actual Federación Española de Municipios ²².

Los órganos políticos republicanos no sólo ratificaron la vigencia del contenido técnico de los Estatutos Municipal y Provincial, sino que implicaron en su proyectada reforma a la Unión de Municipios dando lugar a la efímera Ley Municipal de 1935, que contemplaba como pieza importante del sistema la creación de la Escuela de Funcionarios de Administración Local, proceso éste que fue interrumpido por obvias razones por la Guerra Civil.

D) El régimen de la postguerra civil

Finalizada la contienda, la Ley de 6 de septiembre de 1940 creó el Instituto de Estudios de Administración Local, IEAL, que asumió las funciones y los elementos materiales con que contaba la UME ²³. El IEAL desempeñaría como función principal las tareas de formación y perfeccionamiento de los Cuerpos Nacionales de Administración Local a través de la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos. Disponía complementariamente de una bien dotada Biblioteca, un Centro de Documentación y Publicaciones y una Unidad de Estadística e Investigación.

El carácter no político sino técnico y profesional del IEAL hizo que destacados juristas públicos, no identificados con el régimen autoritario, participasen activamente en sus tareas caso entre otros muchos de los profesores RUIZ DEL CASTILLO, GASCÓN Y MARÍN, JORDANA DE POZAS, FERNÁNDEZ DE VELASCO, GARCÍA-TREVIJANO, VALLINA, S. MARTÍN-RETORTILLO. Debe destacarse particularmente a Antonio CARRO MARTÍNEZ, que desempeñó un papel relevante en la transición política.

El IEAL, adscrito al Ministerio para las Administraciones Públicas, continuó con sus funciones estatutarias entre las que destacaba la formación, durante el nuevo período constitucional, hasta que en 1987 pierde su sede y autonomía integrándose en el Instituto Nacional de Administración Pública ²⁴.

²² Vid. E. ORDUÑA, «La Unión de Municipios Españoles. Un antecedente de la FEMP», *Carta Local*, n.º 21/1991, pp. 17 y ss.

²³ Vid. E. ORDUÑA, *El Instituto de Estudios de Administración Local*, s/f.

²⁴ Real Decreto 1437/1987, de 25 de noviembre.

3. EL NUEVO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL. LA REAFIRMACIÓN DE LA VIGENCIA DEL SISTEMA DE HABILITACIÓN NACIONAL

La Constitución española, al igual que la mayoría de las Constituciones de Estados occidentales, y siguiendo con ello una tradición ininterrumpida de nuestra historia constitucional, hace referencia expresa a la Administración municipal, a la que garantiza, además, autonomía para la gestión de sus intereses.

No cabe duda de que se trata de una auténtica garantía institucional, en el sentido que SCHMITT dio a este concepto, por él sintetizado, como especialización objetiva de ciertos elementos, lo que contraponía a la técnica subjetivizada de la protección de derechos fundamentales²⁵.

Queda, sin embargo, por precisar hasta donde sea posible, dada la intrínseca indefinición del alcance de esta cobertura y su sensibilidad histórica, cuál sea concretamente el propósito del legislador constitucional español, en qué circunstancias y con qué medios legales puede efectivamente contrarrestarse la exterior injerencia sobre la Administración municipal.

A) La Constitución de 1978

Constituye una constante de la trayectoria histórica constitucional de la regulación del Régimen local la remisión a la ley para la determinación concreta de sus características. Lo mismo sucede en la actualidad con las Constituciones en vigor que proclaman la autonomía de los Entes locales en el ámbito de los principios fijados por las leyes generales (Constitución italiana de 1947, art. 128), o remiten a la ley su creación y el establecimiento de las condiciones para su libre administración (art. 72 de la Constitución francesa).

La Constitución española de 1978, obviamente, prescinde de la asunción dogmática del reconocimiento iusnaturalista de la autonomía municipal y opta, sin duda, por la caracterización legal del Municipio.

A diferencia de otras Constituciones anteriores y de las expresas manifestaciones en este sentido de la mayoría de las Constituciones occidentales, no se contiene un explícito apoderamiento al legislador para la configuración del Régimen local. Esta importante materia no es abordada di-

²⁵ Lo que glosa excelentemente PAREJO, con aplicación precisamente a la fórmula que recoge nuestra Constitución. Me remito a su monografía *Garantía institucional y autonomía local*, Madrid, IEAL, 1981, pp. 146 y ss., con base a la obra de SCHMITT, *Freiheitsrecht und institutionelle Garantie der Reichsverfassung*, reproducido en *Verfassungsrechtliche Ausatz*, Berlin, 1958.

rectamente en cuanto tal, a diferencia de otros sectores mucho menos trascendentales: propiedad industrial, sanidad exterior, pesas y medidas, etcétera, por ejemplo, expresamente mencionados en el artículo 149.3.

La Constitución no ha apoderado específicamente al legislador para la determinación del ámbito de la autonomía local, a semejanza de lo que sucede con la universitaria, pero creemos que es inexcusable, también en este caso, su mediación.

No hay tradición entre nosotros ni tampoco en los restantes países europeos para una especie de *home rule* municipal, lo que, por cierto, es un régimen excepcional en las Constituciones de los Estados norteamericanos. Si éste fuese el propósito del legislador constitucional, sin duda que habría sido convenientemente explícito.

Indirectamente, el artículo 148 menciona la legislación sobre Régimen local al precisar el alcance potencial de las competencias de las Comunidades Autónomas, mientras que otros preceptos contemplan como de la competencia estatal la fijación de las bases de diversos ordenamientos sectoriales, incluyendo no sólo el que afecta al régimen jurídico de las Administraciones públicas y al estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18) sino también los correspondientes al régimen procesal (art. 149.1.6), procedimiento administrativo, expropiación forzosa, contratos, responsabilidad (art. 149.1.18).

Sin especificar su origen, otros preceptos constitucionales requieren la interposición de una ley para la regulación del proceso electoral municipal (art. 140), régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales (art. 132.1), establecimiento y exacción de tributos por las Corporaciones locales (art. 133.3). Como he señalado en otro lugar²⁶, está de una u otra forma mencionado todo lo que constituye materia ordinaria de una Ley de Bases de Régimen Local.

Como no podía menos, el Tribunal Constitucional ha subrayado el papel de la ley en cuanto concretadora de autonomía de cada tipo de Entes (Sentencia de 2 de febrero de 1981), pudiendo el legislador disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes (Sentencias de 28 de julio de 1981, 26 de abril de 1988, 15 de junio de 1993 y 21 de febrero de 1994).

Además de los indispensables apoyos del Tribunal Constitucional español para esclarecer el alcance de la cláusula constitucional que consagra la autonomía municipal, puede contarse con las conclusiones que a

²⁶ «La autonomía local y el sistema normativo español», en *Revista de Administración Pública*, n.º 94, pp. 77 y ss.

escala internacional se han adoptado a este respecto en foros altamente significativos ²⁷.

B) Los funcionarios con habilitación especial

La Constitución de 1978 no contiene, como vimos, precisiones concretas sobre el alcance de la autonomía local, por lo que queda abierta la posibilidad de regularse por el Estado con carácter general el régimen singular de los funcionarios locales que venimos considerando, para lo que se dispone además de apoderamientos concretos en los artículos 103.3, principio de mérito y capacidad y 149.1.1, régimen estatutario de los funcionarios, artículo 149.1.18. Debe tenerse en cuenta además el principio de eficacia que se impone a las Administraciones Públicas ²⁸ y que respalda especificando el sistema singular que venimos analizando ²⁹.

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 ³⁰ concretó el ámbito de las atribuciones públicas reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional ³¹ que serán:

- Secretaría: comprensiva de fe pública y asesoramiento legal preceptiva.
- Control y fiscalización interna de la gestión económica financiera.
- Contabilidad, tesorería y recaudación (que podrá excepcionarse por Ley).

La selección, formación y habilitación de estos funcionarios corresponde al INAP que ha sucedido, como vimos, al IEAL ³² en tales cometidos. Estas tareas podrán descentralizarse territorialmente, lo que se ha llevado a efecto en relación con las pruebas de acceso y cursos de formación mediante convenios de delegación con las Comunidades Autónomas ³³ en relación con las siguientes escalas, Secretaría e Intervención-Tesorería ³⁴ y Secretaría-Intervención.

²⁷ Vid. R. MARTÍN MATEO, F. SOSA WAGNER, «Cincuenta años en la Administración Local», en *Revista de Administración Pública*, n.º 150, 1999, p. 289.

²⁸ Artículo 103.1 de la Constitución.

²⁹ Me remito a mi estudio «La autonomía local y el sistema normativo español», en *Revista de Administración Pública*, n.º 94, enero-abril 1981, p. 75.

³⁰ Ley 7/1985.

³¹ Artículo 92.3.

³² Artículo 98.1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

³³ Artículo 98.1 de la Ley 7/1985 y 21 y siguientes del Reglamento del Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional de 1987, de 18 de septiembre.

³⁴ En las Categorías de Entrada y Superior.

La provisión de puestos de trabajo reservados a estos funcionarios se efectuará mediante concurso correspondiendo a las Corporaciones Locales aprobar los respectivos baremos, teniendo en cuenta los méritos generales establecidos por la Administración del Estado, y efectuándose las convocatorias por las Comunidades Autónomas simultáneamente en sus respectivos diarios oficiales. Un extracto se insertará también en el BOE que servirá de base para el cómputo de plazos ³⁵.

Este sistema, que el Tribunal Constitucional considera en efecto plenamente estatalizado desde la perspectiva de las Comunidades, está únicamente modulado por la posibilidad de éstas de realización de pruebas selectivas para el acceso a los cursos de formación. Ha sido plenamente respaldado por el Alto Tribunal que ya en su Sentencia de 25/1983, de 7 de abril, consideró como básica la existencia de los Cuerpos de Funcionarios citados, lo que ratifica la STC 214/1989, de 21 de diciembre, donde claramente se expresa que «el detalle y minuciosidad con que en esta materia se ha manifestado, el ejercicio de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el régimen estatutario de sus funcionarios, agota el ámbito normativo y, en sus aspectos muy relevantes, el propio ámbito de la ejecución que pudiera corresponder a las Comunidades Autónomas, no determina sin embargo que pueda acogerse la inconstitucionalidad del referido artículo 98 de la LRBL».

C) Actualidad del modelo de los cuerpos nacionales

1. *La aclimatación a la democracia*

El ensamblaje del dispositivo de personal directivo de la Administración Local con el sistema electoral de gobierno democrático ha sido bastante fácil, no olvidemos que estas circunstancias ya habían sido vividas y positivamente superadas, durante la Segunda República.

La convivencia con los líderes municipales de la Dictadura instaurada en 1936 dejó, sin embargo, algunos hábitos menos compatibles con el régimen democrático. En efecto, los Alcaldes «franquistas» tenían otras motivaciones de protagonismo personal, su pervivencia como tales no dependía del éxito de su gestión sino de su sintonía, por arriba, con el poder, se trataba por lo general de personas identificadas con la colectividad a que servían, sin mandato de éstas por cierto, una especie de patricios

³⁵ Disposición Adicional Octava de la Ley de Presupuestos Generales de 1992.

honorarios autóctonos, a los que no suscitaba la menor inquietud el funcionamiento ordinario del aparato administrativo ³⁶.

Con la llegada de la democracia las cosas cambiaron sustancialmente, la clase política no sólo ocupó los puestos directivos, sino también cometidos más bien gestores, además, se integró cotidianamente en el aparato administrativo y consiguió, lo que era sólo percibido por los profesionales, una retribución que permitiera la dedicación exclusiva, todo lo cual en algún tiempo creó tensiones internas ya superadas, al suponer un indubitado trasvase de poderes fácticos.

Más difícil fue asimilar una especie de sublimación de la democracia, que tendía a convertir el paso de las urnas como una especie de «sésamo» que permitiría abrirse paso alegremente por el ordenamiento jurídico.

Todo ello fue superado, aunque más difícil resultó erradicar tendencias escasamente idealistas, que propiciaban la colocación irregular en la Administración municipal de familiares y amigos, lo que suponía el renacimiento puro y simple del viejo caciquismo cuya erradicación precisamente suscitó la creación de la «cruzada» de los Cuerpos Nacionales ³⁷.

La situación hace mucho tiempo que se ha aclarado y regularizado plenamente. Las funciones locales hoy están perfectamente distribuidas y asumidas, aunque, desde el punto de vista de la ideología autonomista más que de la dinámica de gestión local, se plantearon tensiones sobre el mantenimiento del dispositivo de Cuerpos de Funcionarios supralocales, algo que no existe en Europa y que en Estados Unidos tiene perfiles privados, me refiero a los *City Managers* contratados por las municipalidades mediante una selección parecida a la que efectúan las empresas para sus gerentes.

2. *La eficacia como valor jurídico*

La democracia, a todos los niveles, tiene propios determinantes materiales pero también ideales. Una dictadura aunque produzca grandes lo-

³⁶ Quizás sea una persona significativa a este respecto D.^a Pilar Careaga, alcaldesa de Bilbao por aquellas épocas, la primera mujer Ingeniero Industrial que durante la Monarquía precedente conducía el tren de los Reyes y a quien se deben muchas positivas iniciativas de la villa del Nervión, entre ellas el área metropolitana y el Consorcio de Aguas en cuyo proyecto personalmente trabajé.

³⁷ Recuerdo que en los inicios de la vigencia de la Constitución del 78 que viví en Bilbao tuve personalmente grandes dificultades para conseguir que algunas Secretarías de Administración Local aprobadas por el Tribunal que presidía, fueran aceptadas en el Ayuntamiento donde se había producido la vacante. En un pequeño municipio, próximo a mi residencia, podía leerse en el tablón de anuncios una resolución que decía más o menos así: «Se abre concurso para la provisión de la vacante de Secretario de este Ayuntamiento. Condiciones: ser del pueblo, estar en paro y saber eusquera».

gros en materia de calidad de los servicios, como pudo ser el caso del Nacional-socialismo alemán, constituirá en función de otros superiores valores una opción desestimable. Pero es que además la democracia, por la competencia que genera de cara al electorado, lleva en sí un acicate no superado por otras opciones políticas. Ello no quiere decir que el mecanismo de las urnas por sí pueda hacer prescindir de los expertos.

El juego democrático, sobre todo a nivel local, viene seriamente modulado por los imperativos de la técnica, cuyos dictados corresponde expresar a funcionarios y especialistas a escala local, desde luego, pero, sobre todo, a nivel nacional, ya que la interconexión de problemas en las sociedades modernas es tan considerable que apenas si queda espacio en ciertos ámbitos para decisiones independientes y adoptadas sobre la base de puras opciones democráticas. El ciudadano de nuestros días, aunque sea beligerante a favor de los principios, tercamente ambiciona mejores servicios suministrados por el Estado providente y manifiesta claramente una cierta apatía por los asuntos locales, que trasciende al absentismo ante las urnas municipales, fenómeno que se produce reiterada e insistentemente en todos los países en elecciones de esta índole.

Recordemos que todos los Parlamentos de las Naciones económicamente avanzadas han abdicado de sus competencias en materias monetarias, que han pasado a los Bancos Centrales y que en otro orden de materias los análisis jurídicos en el ámbito local corresponden a los expertos en Derecho.

Carece de bases consistentes la presunta incompatibilidad entre el desenvolvimiento de una democracia local y la preponderancia de los factores técnicos en las decisiones a adoptar, lo que no se da sólo a este nivel, y afecta, en general, al mecanismo democrático de toma de decisiones, incluso las más importantes, porque, en efecto, parece, por ejemplo, verdaderamente paradójico que los asuntos más trascendentes para los pueblos, precisamente el marco económico de su convivencia, escapen de las manos del Parlamento, pero es lo cierto que para llegar a una decisión a adoptar en un momento determinado se requiere disponer de conocimientos técnicos muy precisos, sin que valga el contrargumento de que la decisión final está en manos de los políticos, porque la experiencia nos muestra que juicios y dictámenes profesionales difícilmente pueden ser asimilados y variados por los representantes populares.

Las positivas relaciones entre eficacia y democracia no sólo son el fruto de un elemental discurso teórico ratificado por la *praxis*, sino que son también asimiladas por el ordenamiento jurídico. La discusión por tanto

para el Derecho carece de sentido en cuanto que está zanjada nada menos que por la propia Constitución Española ³⁸, que en su artículo 103.1 establece que el Estado sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo, entre otros principios, con el de *eficacia*.

1. Las modernas exigencias de la calidad total

El sector privado ha asumido contemporáneamente una estrategia dirigida a satisfacer al máximo a las clientelas, ofreciéndola, puntual y cumplidamente, los bienes y las prestaciones que solicita a sus proveedores.

El objetivo de la calidad total fue formalizado como propósito fundamental de las organizaciones mercantiles, con ocasión de la ayuda americana a Japón tras la Segunda Guerra Mundial, con lo que a su vez se suministró un importante respaldo teórico a sus valedores teóricos ³⁹. Sintéticamente, los principales objetivos de esta estrategia podrían sintetizarse así ⁴⁰:

- Óptima atención al cliente
- Participación
- Liderazgo
- Mejora continuada
- Formación
- Objetivo: cero defectos

Estas inquietudes metodológicas han saltado a la Administración Pública, en EE.UU. con el respaldo nada menos del que fue últimamente candidato a la Presidencia: Al Gore ⁴¹.

Pues bien, el sistema de Cuerpos de Habilitación Especial resulta particularmente proclive para hacer frente a las nuevas demandas en el con-

³⁸ Como han puesto de relieve los autores que han tratado este tema, *vid.* L. ORTEGA, *El reto dogmático del Principio de Eficacia*, MAP, 1994, pp. 11 y ss. L. PAREJO, «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública», *Documentación Administrativa*, número 133/1994, monográficamente dedicado a este tema, pp. 11 y ss.

³⁹ Me remito a las obras clásicas de EEIGENBAUM, *The total Quality Control*, McGraw-Hill, Nueva York, 1961 y de JURAN, *Quality Control Handbook*, 3.ª ed., McGraw-Hill, Nueva York, 1979.

⁴⁰ Siguiendo a E. DEMING, *Calidad, productividad y competitividad*, Díaz de Santos, Madrid, 1989.

⁴¹ Me remito a mi trabajo «El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la Calidad total», en *Revista de Administración Pública*, n.º 131/1994, pp. 7 y ss. También J. M. CANALES, «La demanda de bienes y servicios y la concepción del Administrado como cliente en el proceso de modernización administrativa», en *Revista gallega de Administración Pública*, n.º 5/1993, pp. 185 y ss.

texto de la Administración Pública, como son los que expresamos a continuación.

Liderazgo administrativo. La Administración Local es un mundo poliédrico en el que a mayor o menor escala se concitan múltiples competencias que hacen referencia a servicios especializados, funciones que verticalmente afectan a todas las actividades horizontales, funcionarios, régimen jurídico general, finanzas, contenciosos, etc. De ahí la precisión de términos referenciales que coordinan los impulsos comunes.

Sincretismo. En línea con el anterior informe, se necesita dotar al personal directivo de conocimientos transversales que facilita una panorámica general de los distintos cometidos sectoriales.

Complejidad. Sólo con una dedicación continuada a la asimilación de la teoría cambiante, se puede dotar al personal directivo de suficiente preparación en épocas en las que se superponen problemas de distinta índole: social, económica, gubernamental, normativa, funcional, organizativa⁴².

3. *La formación continuada y ascendiente como técnica clave para el progreso en la capacidad directiva de los integrantes de los Cuerpos Nacionales de Administración Local*

Hace algunos años hice notar en una reunión significativa⁴³ que la principal ventaja del sistema funcional ideado por Calvo Sotelo radica precisamente en la posibilidad de prosperar en la carrera administrativa ascendiéndose sucesivamente al empleo en Corporaciones de progresiva importancia, adquiriéndose así vía formación recurrente, acreditada mediante cursos, titulaciones, publicaciones, distinciones, años de experiencia y otros méritos, un creciente dominio de distintos sectores de técnicas gestoras, lo que coincide plenamente con el *desideratum* de la formación de personal propuesto desde la estrategia de la «calidad total».

Estas posibilidades no se dan en estos momentos en otros colectivos de funcionarios, salvo excepcionales concursos o el recurso a oposiciones restringidas para conseguir ascensos de categoría o escala. El principio de mérito y capacidad previsto por la Constitución funciona básicamente

⁴² Según J. M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, «La política de selección de los funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter nacional», en *Revista de Estudios Locales*, marzo, 2001 pp. 28-29.

⁴³ Vid. C. GONZÁLEZ OSORIO, *III Asamblea Plenaria de Secretarios Interventores y Depositarios de Administración Local*, 23-24-25 de junio de 1987, pp. 39.

para el acceso en los distintos cuerpos, siendo a continuación la antigüedad la pauta básica para el ascenso, complementada o modulada en algunos casos excepcionales, caso de la carrera militar con cursos de formación y aportación de otros méritos. Incluso en las Universidades donde uno esperaría encontrar mayores posibilidades de progreso por méritos individuales, el régimen de escuelas y la endogamia condiciona seriamente el ascenso por los limitados tramos de la carrera docente-investigadora, aunque se reconocen complementos económicos vía valoración de la función investigadora.

4. *Una propuesta ilusionadora. La recuperación del Instituto de Estudios de Administración Local*

No se trataría de desmembrar el Instituto Nacional de Administración Pública, sino de desconcentrar de éste algunas de las funciones que desempeña en relación con la Administración Local, radicándolas físicamente en el edificio antiguamente ocupado por el IEAL, donde se llevarían acontecimientos de carácter simbólico o protocolario y cursos particularmente selectivos o innovadores a cargo de reducidos y cualificados equipos de investigadores en ciertas áreas de la Ciencia de la Administración.

Los distintos Institutos y Escuelas de las Autonomías podían encontrar aquí un centro de referencia para la formación de formadores y una plataforma idónea para el intercambio de experiencias internas y externas. Hay implicados 6.853 funcionarios en las distintas subescalas ⁴⁴ que seguramente aplaudirían una iniciativa de esta índole, que se acomodaría a los excepcionales circunstancias que el Estado de las Autonomías ha deparado a los funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional ⁴⁵.

⁴⁴ Siendo 7.121 el número de puestos reservados según datos proporcionados. J. M. RODRÍGUEZ ALVAREZ, *loc. cit.*, p. 31.

⁴⁵ Entre la escasa literatura sobre este tema destaco los trabajos de L. MORELL OCAÑA, «Tratamiento jurisprudencial de la provisión de puestos de trabajo para Funcionarios con Habilitación de carácter nacional», *CUNAL*, Número extraordinario, julio 1997, «Situación y perspectivas de los funcionarios de la Administración local con Habilitación nacional. Justicia Administrativa», *Revista de Derecho Administrativo*, Número Extraordinario, 2000. G. MESA BRJOSO, «Funciones Directivas, especial responsabilidad y garantías suplementarias de la libre designación de los Funcionarios con Habilitación de carácter nacional: breve comentario crítico de la Sentencia del Tribunal Constitucional», en *CUNAL*, n.º 46/abril 2001, pp. 13 y ss. Recientemente, A. SERRANO PASCUAL y M. P. TERUEL MELERO, *Las funciones directivas en las entidades locales*, Bayer Hnos., Barcelona 2000.