

LA FUNCION PUBLICA LOCAL EN ESPAÑA

Julián Carrasco Belinchov

I. La Función Pública en la España del Siglo XIX

La Revolución Liberal de 1812 inaugura en España el régimen constitucional. Acorde con el nuevo planteamiento de las relaciones de poder, se suprime la "enajenación de oficios públicos", que, durante el antiguo régimen, había sido el modo normal de acceso y permanencia en los puestos burocráticos.

En todo caso, la supresión de los oficios estamentalizados, se produce en un momento histórico de guerra civil que, con uno u otro nombre, asola a España en todo el primer tercio del Siglo XIX. De aquí que la llegada de los moderados al poder (Constitución de 1845), coincide con la necesidad de crear una administración pública desde la base y *ex nihilo*, para hacer frente a la reconstrucción del Estado y a las nuevas demandas de la sociedad. Y, ante la ruptura temporal e ideológica con la administración del Siglo XVIII, se acude a la importación y adaptación de las técnicas administrativas napoleónicas: lo que en el sistema burocrático supuso la estructuración y organización del personal de la administración, según el sistema de cuerpos o de carrera administrativa (frente al sistema anglosajón del puesto o empleo).

A partir de ahí, la historia de la función pública en la España del siglo XIX, refleja la divergencia existente entre la "España real" y la "España oficial". Esta se muestra en el principio de la Constitución de 1845, según la cual:

"Todos los españoles son admisibles a los

empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad".

Principio que es desarrollado por el Estatuto de Funcionarios de 18 de junio de 1852, y que enlaza con la concepción burocrática que llevó a crear en 1842, la Escuela Especial de Administración Pública.

Pero el principal defecto del Estatuto de Funcionarios de 1852 (de factura técnica correcta), fue su sistemático incumplimiento... pues, la buena voluntad de Javier de Burgos (autor del Estatuto), no fue capaz de poner freno a la práctica del clientelismo político. En efecto, desde el primer momento, los partidos políticos contemplaron a la administración como un instrumento cuyo control era preciso asegurar, mediante la fidelidad ideológica de su personal y, también, como una buena conquista para premiar a los correligionarios (sistema del botín, o "spoils system"). De este modo, la historia de la función pública en España, a lo largo del siglo XIX, es la lucha para acercar la realidad al ideal de la carrera administrativa, proclamada en las distintas normas que se suceden en el tiempo, en contra de la tendencia de los partidos políticos al clientelismo político (que originaba la existencia de dos burocracias paralelas: una en servicio activo y otra "cesante" en espera de su "turno").

No fue ajena a esta contradicción la burocracia de los Municipios y Provincias. Las precauciones legales para garantizar la estabilidad en el empleo de los secretarios e interventores, muestra, claramente, que la realidad discurría en otro sentido. En todo caso, la estructura local de la época no propiciaba la existencia de unos funcionarios

capacitados y con perspectivas de carrera administrativa. En efecto, la Constitución de 1812 había otorgado carta municipal a todo núcleo de población de más de 1,000 habitantes, cifra que la Ley de 1845 redujo a 100, lo que supuso la aparición de más de 20,000 entidades de población, agrupadas en 9,355 municipios, de los que más del cincuenta por ciento no alcanzaba los 1,000 habitantes, siendo más de 3,000 los que no llegaban a 500 habitantes. Difícilmente con este tipo de Municipios se podía tener una administración moderna y una función pública organizada.

II. El Desarrollo de una Función Pública Local Profesionalizada

La situación a que acabamos de referirnos, llevó a disociar el personal al servicio de los entes locales en dos grandes grupos. Unos (secretarios e interventores), que obtienen su habilitación profesional mediante examen de aptitud celebrado en Madrid y, aunque se mantiene la libertad de su nombramiento por los Municipios y Provincias, alcanzan verdadera carrera administrativa y ciertas garantías de estabilidad en el empleo (Reglamentos de 11 de diciembre de 1900 y de 14 de junio de 1905), y el resto de los funcionarios locales que presta sus servicios en esos nueve mil Municipios minúsculos, sin relación entre sí, y que forman lo que gráficamente, se ha denominado la "balcanización" del Régimen Local.

La gran reforma del Régimen Local, que se efectúa en 1924, por una parte va a consolidar la estabilización de los Cuerpos Nacionales de secretarios, interventores y depositarios (éstos a partir de 1930); y, por otra parte, los demás funcionarios a los que se va a garantizar la estabilidad, aunque no la carrera administrativa, ya que cada una de las entidades locales estructura a su personal, teniendo en cuenta las funciones desarrolladas y no las condiciones personales (sistema de empleo o de puesto de trabajo).

A partir de este momento, las sucesivas Leyes de Régimen Local (1935 y 1955), no van a hacer otra cosa que desarrollar las grandes líneas del sistema estructurado en 1924. En la actualidad, el sistema funciona del modo siguiente:

a. *Cuerpos Nacionales*: Secretarios, interventores y depositarios.

-- *Selección*: Se efectúa por el Instituto de Estudios de Administración Local (organismo estatal, aunque en sus órganos rectores participan Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales).

-- *Adscripción a los puestos de trabajo*: Se realiza por la administración del Estado (Dirección General de Administración Local), por medio de concurso de méritos a escala nacional. El sistema es casi totalmente objetivo pues el Estado se reserva la libertad de elegir, para cada plaza, entre los tres concursantes con mayores méritos. Los deseos de las Corporaciones Locales no son formalmente relevantes, aunque, en la práctica, el Estado suele inclinar su decisión en favor del candidato --de entre los tres con mayores méritos-- propuesto por la Corporación Local.

-- *Carrera administrativa*: El funcionario de Cuerpo Nacional no está adscrito permanentemente a un Municipio, sino que a lo largo de su vida administrativa (y a través de los concursos nacionales), va ascendiendo a plazas de mejor clasificación (por razón de la población) y mejor retribución.

El Ayuntamiento o Diputación de los que, en un momento determinado, depende orgánicamente el secretario, interventor o depositario, tiene sobre los mismos potestades de jefatura y sancionadoras limitadas. Ya que el deseo de mantener la independencia de estos funcionarios en el ejercicio de sus funciones, ha llevado a atribuir al Estado (del que dependen en relación de servicio), las potestades directivas de su carrera administrativa (escala-fón, clasificación de plazas, nombramientos, separación del servicio, pérdida de la condición de funcionarios).

Por otra parte, es un reglamento estatal (Reglamento de Funcionarios Locales de 1952), el que fija el "status" del funcionario (derechos y deberes), de modo que las

entidades locales ni siquiera gozan de la facultad de asignar a estos funcionarios el sueldo, ya que éste (cierto, que en sus cuantías mínimas), es homogéneo para todo el Estado.

b. Funcionarios no integrados en Cuerpos Nacionales

- *Selección:* La realiza libremente cada corporación local, atendidas sus necesidades (plantilla), si bien se intenta objetivar la selección mediante pruebas en las que rige un programa, único para todo el Estado, y mediante una composición de los tribunales juzgadores que, respetando la autonomía local, garantice la imparcialidad de juicio (de los cinco votos del tribunal dos son designados por la Administración del Estado).
- *Estabilidad en el empleo:* Aunque estos funcionarios dependen, orgánica y funcionalmente, del Ayuntamiento o Diputación, tienen su estatuto reglamentado por el Estado (Reglamento de Funcionarios Locales de 1952), quien también determina los mínimos salariales y asume la cobertura de la seguridad social (asistencia sanitaria y derechos de retiro o pasivos).
- *Carrera administrativa:* No existe movilidad vertical (promoción en el empleo), ni horizontal (prestación de servicios en corporaciones locales distintas). El funcionario no integrado en Cuerpos Nacionales, desarrolla su vida administrativa en el Municipio o Provincia, en el que ingresó, sin posibilidad de desempeñar su función en otras entidades locales, si no es sometiéndose, sin ventaja alguna, a las correspondientes pruebas selectivas. Por otra parte los Ayuntamientos gozan de libertad para adscribir (y remover), a sus funcionarios a los distintos puestos de trabajo: lo único que se garantiza es la inmovilidad en el empleo, ésto es, la persistencia del "status" correspondiente al Cuerpo a que pertenece el funcionario (existen cuerpos generales: técnicos, administrativos, auxiliares y subalternos; y

cuerpos especiales: arquitectos, médicos, maestros, bomberos, policía, etc).

III. La Función Pública Local en el Momento Actual

La aprobación de la Constitución de 1978, ha introducido variables esenciales en la ordenación de la función pública local:

En primer lugar, la interposición entre el Estado y la administración local, de los entes regionales (comunidades autónomas), con potestades legislativas y ejecutivas y competencia en materia de administración local.

En segundo lugar, el reconocimiento constitucional a los entes locales de autonomía, para el gobierno y administración de los intereses locales.

En tercer lugar, la reserva a la Ley estatal del estatuto básico de todos los funcionarios (estatales, regionales y locales), en el que debe regularse el acceso a la función pública, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades de su derecho a sindicalización, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Estos tres condicionamientos constitucionales y la tradición legislativa reseñada en los apartados anteriores, han de ser tenidos en cuenta en la legislación estatal (leyes básicas del Régimen Local y del Estatuto Funcionario), que en estos momentos se está elaborando y en la legislación que, en su desarrollo, dicten en el futuro las comunidades autónomas. En todo caso, del anteproyecto de Ley sobre la función pública y del proyecto de Ley de Régimen Local recientemente aprobado por el Gobierno, resultan la siguientes líneas directrices de estructuración de la función pública local:

1. Reserva del Estatuto Funcionario sólo a los cuadros dirigentes

En efecto, como es sabido, las legislaciones modernas, inspiradas en el modelo burocrático diseñado por Max Weber,

conciben una administración relativamente autónoma y separada de la sociedad, en la que el empleado público está sujeto a una relación especial de poder exorbitante del estatuto de los trabajadores. Pero cuando este estatuto de los trabajadores garantiza a los empleados la estabilidad en el empleo (en España no está reconocido el despido libre), se cuestiona si la relación de empleo público tiene que estar basada siempre en la posición de "imperium" de la administración pública.

La experiencia de estos últimos años nos muestra que los gobiernos locales, surgidos de las elecciones democráticas de 1979, tienen una marcada preferencia por sujetar a sus empleados al Estatuto del Trabajador, reservando el Estatuto Funcionario a los cuadros dirigentes, en cuanto su trabajo está directamente vinculado al ejercicio de funciones públicas.

El único riesgo que tiene esta dualidad de estatutos es que, frente al rigor y objetividad de las pruebas para seleccionar al funcionario, el nombramiento de los trabajadores al servicio de la administración local se efectúe, sin tener en cuenta el mérito y la capacidad, en favor del clientelismo político. Y es un riesgo o corruptela al que deberán poner freno las leyes estatales a que antes se ha hecho mención.

2. Habilitación para el desempeño de funciones públicas

La autonomía local, constitucionalmente reconocida, exige que los gobiernos locales tengan plena disposición sobre sus empleados (aprobación de plantillas, de puestos de trabajo, nombramientos, ascensos, recompensas y sanciones).

Pero no en todos los casos, los ocho mil Municipios (de los cuales sólo 48 superan los cien mil habitantes), que hoy integran la administración municipal española, están en condiciones de ofrecer a sus cuadros dirigentes el aliciente de una carrera administrativa (movilidad horizontal y vertical).

La autonomía municipal parece, así, oponerse a la mejor capacidad técnica de

los funcionarios, y a la garantía de independencia en el ejercicio de sus funciones. La experiencia de los Cuerpos Nacionales (secretarios, interventores y depositarios) permite, sin embargo, compatibilizar ambos requerimientos.

El sistema diseñado por el proyecto de Ley de Régimen Local, es el siguiente:

- El Estado se reserva la competencia para expedir títulos, que habilitan para el ejercicio de determinadas funciones públicas locales (las tradicionalmente atribuidas a los secretarios, interventores y depositarios). En consecuencia, se mantiene el régimen vigente de selección de estos funcionarios, mediante pruebas objetivas, organizadas y controladas por el Estado.

La adscripción a los puestos de trabajo, que figuran en las plantillas de cada uno de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, se realiza por el Estado mediante concurso de méritos de ámbito nacional. Con ello, se garantiza la carrera administrativa de quienes ostentan la aludida habilitación estatal. La autonomía local se ejercita por las corporaciones locales, que pueden exigir requisitos o méritos específicos a tener en cuenta en la resolución del concurso; resolución que se efectúa objetivamente en favor del candidato con mayores méritos, según calificación de los concursantes que efectúa un tribunal nombrado por cada Ayuntamiento o Diputación.

Los nombrados tienen garantizada la estabilidad en el empleo, pues aunque dependen jerárquicamente del Ayuntamiento o Diputación, éstos no pueden removerlos de su cargo sino por infracción muy grave, acreditada en expediente disciplinario.

- Las mismas características de selección, adscripción a puestos de trabajo y estabilidad en el empleo, se dan en los Cuerpos Regionales, en los que las respectivas comunidades autónomas habilitan para el ejercicio de determinadas funciones públicas locales (arquitectos, ingenieros, téc-

nico-administrativos superiores). Estos funcionarios con habilitación regional, desempeñan su carrera administrativa en los Municipios y Provincias de la comunidad autónoma, aunque se prevén mecanismos de conexión, en virtud de los cuales estos funcionarios puedan trasladarse a entidades locales de otros territorios regionales.

Los restantes puestos de trabajo en las entidades locales, son cubiertos por funcionarios o trabajadores seleccionados, y nombrados por cada corporación. A pesar de ello, existe uniformidad en la función pública local por someterse todos los empleados locales al mismo Estatuto (de funcionarios o de trabajadores), en el que se señalan taxativamente las causas y el procedimiento de remoción o separación del servicio. La carrera administrativa en entidades locales distintas a

la que el funcionario pertenece, queda asegurada por el reconocimiento del derecho a integrarse —en determinadas condiciones—, en los cuerpos con habilitación regional o estatal.

3. Defensa de los intereses corporativos.

Mediante el reconocimiento del derecho a la sindicalización y a la huelga.

4. Control por los tribunales, de la actuación de los entes locales.

Frente a anteriores sistemas de tutela estatal sobre los entes locales, en el momento presente son sólo los tribunales (integrantes del Poder Judicial), quienes controlan los actos de las corporaciones locales; lo que, dada la concreción estatutaria de derechos y deberes de los empleados locales, supone para éstos la última garantía de la estabilidad en el empleo.