CAPÍTULO I

# La burocracia local española en la historia: de Cádiz a 1979

«*El arte de administrar es seguramente una ciencia; y todas las ciencias, para hacer progresos, tienen necesidad de ligar entre sí los descubrimientos de las diferentes generaciones a medida que se suceden*»

Alexis de Tocqueville
La Democracia en América

## 1. Introducción

Entender que las instituciones administrativas lo son no solo por su presente, sino también por su pasado, exige analizar cómo estas han sido históricamente decantadas (Parrado, 2000: 17). Mucho más en un terreno como el del empleo público, donde como recuerda Jiménez Asensio (1989: 31) la situación existente en cualquier país encuentra su explicación en sus antecedentes sociales y políticos. Un análisis empírico, más que meramente formal, explica la relevancia que estudiosos como Alejandro Nieto atribuyen a la historia administrativa, tanto o más que a la constitucional, por cuanto «*apegada a la tierra puede observar la miseria que esconde detrás de las fachadas*» (1996: 20). Este capítulo proporciona la referencia sociohistórica imprescindible, indagando en la *génesis estructural* del campo de estudio para comprender la


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

acción individual en los momentos decisorios, determinando quién, en qué momento y con qué vocabulario se ha ido jalonando la trayectoria institucional (Juliá, 1989: 72; Noiriel, 2011: 91). Las reformas burocráticas tienen todas un vínculo causal con la manera con la que han sido originariamente construidas (Bezes y Lodge, 2006: 3).

Esta perspectiva histórica no pretende tan solo proporcionar una especie de referencia informativa, sino que en clave politológica pretende aportar luz en dos aspectos clave del análisis:

a) En primer lugar, conocer el campo real de juego disponible para los reformadores de los años ochenta: ¿Cuál es el *repertorio* de soluciones puestas en práctica? ¿Cuál ha sido el *aprendizaje* de los actores que operan en ese entorno institucional? (Thelen, 1999). ¿Es posible identificar a través de un análisis empírico, históricamente orientado, los elementos que conforman algunas continuidades institucionales? (Matus, 2012: 251).
b) Junto a los aspectos evidenciados en el apartado anterior, es imprescindible poder calibrar el elemento cuantitativo ¿Cuál es la situación en el *tiempo 1*, previo a la coyuntura crítica, del personal local?

Ambos aspectos, el cualitativo y el cuantitativo, conforman el *legado institucional*. Pero no se trata solamente de determinar el margen disponible para los proyectos de cambio, sino también de demostrar cómo, a diferencia de la Administración central, la Administración local, llegado el momento del cambio, no había logrado profesionalizar su burocracia. Hay que tener en cuenta que un rasgo característico del empleo público local en España lo constituye su diferenciación institucional respecto a la Administración central. Es decir, que se caracteriza por una cierta *excepcionalidad*, por no resultar afectado por los grandes hitos históricos protagonizados por esta última: leyes de López Ballesteros (1828), Bravo Murillo (1852), el Estatuto Maura (1918) o las reformas de López Rodó (1963-1965). Esta circunstancia se proyecta en materias tan relevantes como la inamovilidad y el ingreso mediante pruebas competitivas, la carrera profesional o el sistema retributivo. Es precisamente esta lejanía y los intentos de acercamiento los que protagonizan en gran medida su evolución histórica. Adicionalmente, otro rasgo diferencial lo constituye la tradicional regulación del personal local en sus normas orgánicas, su configuración en las leyes dedicadas a regular el mapa municipal, las competencias o el funcionamiento de las corporaciones locales. Históricamente, la regulación del «empleo público local» ha ido asociada a las reformas más


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

específicas del «régimen local», lo que ha derivado, ineludiblemente, en un alto nivel de politización, al asociar la suerte de la burocracia local a las controversias políticas del municipalismo, notables en nuestro país.

Para facilitar el seguimiento de la evolución histórica, se ha efectuado una periodificación asociada a los hitos propios de su formación:

- Los antecedentes, la *protoburocracia*: 1812-1924.
- Los *orígenes institucionales*: 1924-1952.
- La época de *desarrollo y diferenciación institucional* frente a la Administración central: 1952-1984.

La aproximación temporal se complementa con un análisis pormenorizado de los diversos *componentes* del *sistema de personal* en los términos propuestos por Bezes y Lodge (2006), estableciendo para ello su definición, los temas incluidos y su eventual impacto.

- ☑ Gestión del sistema: da cuenta del papel de la Administración central con respecto al empleo público local, su grado de supervisión o de autonomía, así como el análisis de la responsabilidad en la concreta organización.

- ☑ Medios de ordenación: la conexión del empleado público con la organización a la que sirve, sus instrumentos de estructuración. De modo singular se analiza la trayectoria seguida en materia de objetivación funcionarial, elemento destacado en materia burocrática.

- ☑ Acceso: la implantación del sistema de ingreso mediante exámenes públicos competitivos y su eventual *inclusividad*: el grado de cobertura del sistema de exámenes y su regulación en términos de programas, publicidad, garantías o tribunales. No significa que las tradicionales «oposiciones» sean los únicos mecanismos ni los mejores, pero sí son un indicador relevante. Asimismo se trata la vigencia de la *inamovilidad* funcionarial. Pero este análisis formal no da cuenta de su operatividad sobre el terreno. Un doble test para analizarla lo constituye la atención a dos dimensiones clave: a) el análisis de los avatares seguidos por la estructura de *personal no permanente* de las entidades locales, y b) los procesos de *consolidación* de tales colectivos precarios. Como se verá, un proceso recurrente en la andadura del sistema institucional de la función pública en España lo constitu-

yen los procesos de «*estabilización*», «*integración extraordinaria*» o cualquier fórmula dirigida a articular mecanismos «ad hoc» más o menos restringidos, de colectivos formalmente temporales, pero en la práctica desempeñando funciones «estructurales», permanentes.

☑ Patrón retributivo: presta especial atención a los problemas existentes, centrado en la variabilidad del sistema retributivo entre los entes locales, y a los intentos de otorgar transparencia a las retribuciones.

☑ Carrera: la existencia de la carrera en un sistema administrativo depende de su concreto sistema de articulación. Más sencillo en los sistemas cerrados de tipo subjetivo, basados en la ordenación de cuerpos/escalas/categorías (o plazas), y más complejo técnicamente en los sistemas abiertos, basados en la objetivación funcional (los puestos de trabajo). Asimismo es imprescindible atender también al tamaño organizativo, a cómo se conceptúe el nivel territorial local: como un conjunto de «islas organizativas» con incomunicación burocrática entre ellas, fruto de su formal autonomía jurídica, o como un complejo organizativo que permite la intercambiabilidad de efectivos.

☑ Participación social: se presta atención a las instancias de representación de los empleados públicos en sus condiciones de empleo. Es una noción fuertemente contingente en términos históricos: prohibida, tolerada o autorizada, articulada mediante esquemas corporativos o sindicales, además de pretendidamente contrapuesta a los valores que históricamente han sido propios de la función pública española, reacia al asociacionismo funcionarial.

## 2. Protoburocracia: la vigencia del *spoils system* (1812-1924)

Los orígenes lejanos de la burocracia local se sitúan en el nacimiento de la propia Administración local española, que debe su configuración actual en gran medida al *momento gaditano*. Como ya en su día recordara un gran tratadista de nuestro municipalismo como Adolfo Posada (1982, e.o. 1910), caracteres distintivos como la ordenación legal uniforme de los municipios, el reconocimiento como hecho previo a la ley de los núcleos de población, como una entidad distintiva propia, o la consideración de la provincia como circunscripción del Estado siguiendo el modelo francés, surgen de la Constitución de 1812. No obstante, es conveniente no olvidar que, tal y como advierten Tusell


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

y Chacón (1987: 223), si hay algún rasgo propio de la legislación española es su incumplimiento, la disparidad entre las leyes que se hacen en Madrid y su aplicación a la escala del pequeño y mediano municipio. Aun así, pese a la distancia entre la norma formal y la aplicada en la práctica –la *regla en uso* que diríamos hoy en términos institucionales–, una parte no desdeñable de las controversias políticas del periodo estuvieron centradas en la cuestión de la reforma local, con momentos destacados como los debates parlamentarios de 1909, con ocasión del proyecto de reforma formulado por Maura, época dorada del debate político acerca de nuestro municipalismo, ciertamente nunca repetido con posterioridad.

La planta municipal española no fue la única creación liberal. A los efectos que aquí interesan, el constituyente gaditano instituyó otra figura, la del *secretario de ayuntamiento*. Fue en la Constitución de Cádiz donde aparece una referencia lejana en materia de profesionalización de los empleados municipales[14]. Su artículo 318 dispuso que hubiera en todos los ayuntamientos un secretario, «*elegido a pluralidad absoluta de votos dotado de los fondos del común*». Esta regla se mantuvo posteriormente en lo que Orduña Rebollo y Cosculluela Montaner (2008: 62) han considerado como la primera ley específica de régimen local de la historia española, el Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, la conocida «*Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias*». Este prolijo texto de 291 artículos creó también otra figura tradicional, el *depositario*, y respecto al secretario mantuvo su sistema de selección, fijando un plazo para que pudieran concurrir cuantos aspirantes quisieran, siempre que tuvieran las «calidades pretendidas». También se dispuso cierta garantía para su *remoción*, ya que requeriría el *consentimiento* de la diputación provincial. Por lo demás, la innovación se complementaría con la disposición legal que conformaría el mapa municipal que ha pervivido hasta nuestros días: el conocido como «*Arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino*», aprobado por Real Decreto de 23 de julio de 1835. En la citada norma de 1823 subyace también la impronta liberal característica, al acordar su artículo 6.º que:

14. Hay una cierta controversia acerca de si la creación del cargo fue una simple continuidad de otras figuras anteriores, como la de los «escribanos de concejo» o «fieles de fechos», solo que variando a quién correspondía su nombramiento, a la monarquía primero y a los ayuntamientos posteriormente, tesis defendida por Bullón (1968: 98), o si, como considera Toscas (2008: 90), a mi juicio más razonablemente, no cabe hablar de continuidad. No cabe confundir el contexto, la Revolución Liberal con el Antiguo Régimen. En todo caso, su debilidad, paliada solo en parte a partir de 1850 como demuestra este ultimo autor, es una muestra de la dificultad del propio Estado para consolidarse.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

> *«Todos los oficios de república y sus dependencias son de elección libre. Quedan por consiguiente suprimidos los de regidores, veinticuatros, jurados, alféreces, escribanos, guardas u otros cualesquiera enajenados a perpetuidad o de por vida, o provistos temporalmente por vía de merced, que se hallasen anejos a los ayuntamientos; indemnizándose a los propietarios por el Estado o por el pueblo, según que la egresión proceda de uno u otro».*

Obviamente no puede hablarse de *profesionalización*, sino más bien de supresión de privilegios o cargos vitalicios, que serían de elección o designación política desde entonces, pero al menos el primer paso estaba dado: la supresión de la venta de cargos municipales, tanto propiamente burocráticos (escribanos, guardas) como representativos (*oficios de república*). Unos y otros, objeto del deseo de una nueva clase social en ascenso: la burguesía, no obstante el carácter gratuito que se estableció en su desempeño.

El resto del siglo XIX confirmará las notas básicas con que fue creado el cargo de secretario. Las posteriores leyes municipales mantendrán en lo fundamental los aspectos de provisión, remuneración o cese. La Ley de Organización y Atribución de Ayuntamientos de 1840 (aprobada el 30 de diciembre de 1843) mantuvo su designación *a pluralidad de votos* de los concejales. Una novedad si acaso cabe encontrar en la Ley de 8 de enero de 1845, también de Organización y Atribución de Ayuntamientos: el nombramiento seguiría siendo competencia de la corporación municipal, pero la separación del servicio se produciría *en virtud de expediente*. Habrá que esperar a la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856 para que se prevea la estipulación de algunos requisitos subjetivos para el desempeño del cargo, si bien dependiendo de una *ley especial* nunca promulgada. Este mismo texto municipal fijará cierto procedimiento para la destitución legal y avanzará un requisito de *quórum*: se necesitará al menos el acuerdo favorable de dos tercios de los concejales para destituir al secretario municipal. Estos requisitos se mantendrán en los textos legales de más larga vigencia, las leyes orgánicas de 2 de octubre de 1877, previendo también cierta mejora, al requerir la realización de un concurso previo. La Ley Municipal de 1877 será la norma básica del régimen local español hasta la dictadura de Primo de Rivera. Ni este texto legal, ni el previo de 1870, pueden considerarse como antecedentes de un dispositivo institucional destinado a crear un sistema meritocrático. La figura central del entramado burocrático, el secretario, carecía de la garantía de la *inamovilidad*. Ni siquiera uno solo de los variados reglamentos tendentes a regular su estatuto profesional (los reglamentos de secretarios de 1902, 1905 o 1916) hará mención a la misma,


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

más allá de la regulación de su acceso, responsabilidades y funciones, incompatibilidades o sueldos.

Ciertamente esta carencia no era atribuible solamente a la Administración local. Durante todo el siglo XIX la Administración central únicamente dispuso de una norma específica para ordenar su burocracia, el Decreto de Bravo Murillo de 1852, que si bien supuso un antecedente en materia de ordenación y retribuciones, carecía de la nota fundamental, la protección contra los ceses motivados por consideraciones políticas. La Restauración, en su vertiente política y administrativa, puede ser caracterizada empleando un término de Varela Ortega (2001), como de prevalencia de los «*amigos políticos*». Si bien cabe atribuir al moderantismo y a figuras como Oliván, Burgos, Posada Herrera u Ortiz de Zúñiga la creación de la mayor parte de instituciones administrativas que han llegado hasta nuestros días, al punto de que, al decir de Parada Vázquez y Sosa Wagner, de sus ideas y práctica en los años treinta y cuarenta del diecinueve «*nacía el Estado*» (2013: 434). No obstante hay que evitar confundir norma formal y práctica real en el ejercicio del poder público en el contexto decimonónico. Es esta una época donde lo característico era el uso de los presupuestos públicos con fines de patronazgo. Y si tal era la nota en las dependencias ministeriales, mucho más en la esfera local, donde la personalización de la política y el control clientelar del aparato administrativo encontraban el terreno abonado para la creación y pervivencia de una fórmula política peculiar, el caciquismo, o, mejor, las oligarquías locales (Zafra, 1989: 95; Moreno Luzón, 1989: 171). Conviene tener presente esta referencia para relativizar la evolución burocrática de los municipios y provincias. Como recuerda Villacorta Baños (1989: 58), el sistema administrativo español, llegado el cambio de siglo, seguiría caracterizándose por su funcionalidad para servir como botín político al partido ganador.

Pero junto a la consolidación de una figura central en el panorama de la burocracia local como es la del secretario, se encuentran otros dos rasgos que han pervivido en nuestro panorama institucional hasta nuestros días, al punto de formar parte de su discurso contemporáneo. Se trata del *autonomismo* en el reclutamiento del personal –la no injerencia en su reclutamiento por otras esferas gubernativas–, y, especialmente, la *idea corporativa* del Gobierno local. Encontramos trazos de esa nota autonomista en la Ley Municipal de 1870. A tenor de la misma –en una formulación que repetirá la Ley de 1877–, se considera *atribución exclusiva* de los ayuntamientos el nombramiento y separación de todos los empleados y dependientes pagados de fondos municipales. A estos corresponde –vuelve a insistir la Ley– *muy especialmente* el

nombramiento de sus empleados y agentes en todos sus ramos. Es decir, se consagra cierta facultad privativa en la gestión de sus medios personales a los ayuntamientos. Sobre los mismos ninguna otra Administración –ni la diputación o el Estado– tendrá nada que decir.

Otro rasgo fundamental para entender la evolución institucional lo encontramos en una idea acerca del autogobierno comunal: la idea de *corporación*. Será la Ley de 1840 la que iniciará una tradición de larga pervivencia, al disponer su artículo 68 que «*Los ayuntamientos no podrán deliberar sobre otros aspectos que los comprendidos en la presente ley; ni hacer por sí, ni prohijar ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos*». Junto al centralismo característico, el modelo moderado de ayuntamiento, deliberadamente despolitizado, buscará fijar su gestión en los límites concretos de lo administrativo, único cauce entre la sociedad y el Estado (Zafra, 1989: 111), algo que trasluce claramente la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856 en su artículo 124: «*Los Ayuntamientos son corporaciones económico-administrativas, y no pueden ejercer otras funciones ni actos políticos, que los que las leyes expresamente les señalen*». Esta visión de lo municipal como autogobierno a cargo de una *corporación económico-administrativa* pasará a las leyes municipales de 1870, 1877, y hasta el Estatuto Municipal de 1924, pudiendo seguirse incluso en textos posteriores, si bien el término *corporativo* adquirirá entonces connotaciones propias de una representación no electiva, tal y como mostró el proyecto de Maura de 1909. En cualquier caso es interesante seguir un rasgo *ideológico* –de modelo mental por emplear los términos de North (2000)– que impregnará la vida municipal española. Ya sea con una visión administrativa, ya con una visión de representación no electiva, *lo corporativo* se contrapone claramente a *lo político*. O lo que es lo mismo, una visión idealizada y no conflictual, en donde la Administración –que no *gobierno político* del municipio– se encuentra bajo la responsabilidad de los cargos concejiles.

Para finalizar, interesa dejar constancia de una iniciativa regional ciertamente singular en el panorama administrativo de esas fechas, teniendo en cuenta lo parco de las realizaciones estatales en la materia. Se trata de la creación, el 2 de marzo de 1914, de *l'Escola d'Administració Pública de Catalunya* (EAPC), en un contexto –como describe Fusi– que evidenciaba el alejamiento, el «extrañamiento cultural» entre dos capitales, Madrid y Barcelona, y donde la EAPC no fue sino un paso más en la institucionalización de esa tendencia (1999: 76, 37). Como fuere, constituyó un intento de variar los parámetros sobre los que se sustentaba el reclutamiento de los empleados que habían de trabajar para la Administración Pública, ya que concebía el paso


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

de un sistema que enfatizaba las oposiciones como medio de acceso a los cargos, a otro que se basaba en la formación y socialización de quienes aspirasen a integrarse en ella, reconociendo que la profesionalización demandaba unos *estudios especializados*. La EAPC, como detalla en su magnífico trabajo Carrión (1982), que fue también escuela de funcionarios de Administración local, desapareció en 1924, siendo reabierta en 1930, pero supuso un hito en la formación y reclutamiento de los secretarios catalanes y de otros colectivos funcionariales, al punto de constituirse en el precedente de la posterior creación, en 1941, del Instituto de Estudios de Administración Local, y en una génesis destacada de la reflexión científico-administrativa. Quizá su vocación fundacional haya que encontrarla en el impulso de lo que se denominó como «*ciència del govern*», al señalarse que «*La realitat social no pot ser compresa i estudiada unilateralment per la ciència jurídica, és més ampla*»[15].

## 3. Orígenes institucionales del empleo público local (1924-1952)

El periodo que va desde 1924 hasta 1952, más corto que el anterior en términos estrictamente cronológicos, no lo es en los aspectos económicos o sociales. Es además un lapso políticamente intenso, que conocerá tanto el intervencionismo militar del Directorio de Primo de Rivera, como la primavera republicana, pasando por el golpe de Estado en el verano de 1936 y la posterior Guerra Civil, hasta llegar al duro franquismo de la posguerra. Los apenas treinta años del periodo conocerán alteraciones de calado en lo atinente al empleo público local: de la inamovilidad de los desde entonces conocidos como *Cuerpos Nacionales* de Administración Local, o el primer intento, fallido, de dotar de un estatuto específico a los colectivos profesionales, hasta llegar a lo que Jiménez Asensio (1989: 346) denominará la «*selección negativa*» de los empleados públicos, los procesos de depuración administrativa que encontraron en el local uno de sus principales escenarios.

El 9 de marzo de 1924 se publica en la Gaceta de Madrid el denominado Estatuto Municipal, surgido casi directamente de la pluma de Calvo Sote-

15. Junto a la creación de la Escuela Especial de Administración de 1842, o de la «Sección de Administración» en las facultades de Derecho de Madrid y Barcelona entre 1857 y 1883, sería el único centro de estudio de lo que más tarde se conocería como *Ciencia de la Administración*. Al menos hasta el impulso, en 1937, por el decano José Mª Ots i Capdequí, de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Económicas en la Universitat de València, la cual, frente al lugar común que la referencia en 1944 en la entonces Universidad de Madrid, es el verdadero precedente de los estudios especializados en esta materia.

lo[16], entonces director general de Administración del Directorio Militar de Primo de Rivera. La norma será creada con una finalidad muy concreta: la erradicación del caciquismo (Orduña, 2005). Plasma la visión municipalista primigenia de Maura en un texto que pretende compatibilizar en la esfera municipal ciertas ideas de participación democrática, autonomía local y eficacia gestora (Rodríguez Labandeira, 2005; 2007: 151). La exposición de motivos es elocuente:

> *«(...) No basta demoler caducas organizaciones, secularmente acogedoras del feudalismo político; necesítase además oxigenar la vida municipal, dando a las Corporaciones locales aquella dignidad, aquellos medios y aquel alto rango que les había arrebatado una concepción centralista (...) la mala administración no era debida a los de abajo, sino a los de arriba, (...) los concejales eran antes que nada secuaces de un partido y servidores de una consigna, generalmente sectaria. (...)».*

El diseño de la organización municipal, innovador por su modernidad, pervivirá en textos posteriores (sistematización de competencias, atribuciones del pleno y la comisión permanente, haciendas locales, impugnación judicial de acuerdos, etc.)[17]. La burocracia local es expresamente abordada:

> *«No podían quedar al margen de la reforma los Secretarios, Contadores y empleados municipales. El nuevo Estatuto es radical en esta materia: crea el Cuerpo de Secretarios y reglamenta el ingreso en él y en los restantes escalafones de funcionarios, dando primacía absoluta al régimen de oposición. Todas las restantes prescripciones se encaminan a la mayor estabilidad y capacitación de los servidores del municipio. Ellos habrán de agradecerlo (...) pero no lo agradecerá menos el interés público, que tanto ha de ganar con la depuración de la burocracia municipal».*

El Estatuto de Calvo Sotelo es conocido por crear los denominados «*Cuerpos Nacionales de Administración Local*», que integran no solamente

16. Como refleja en sus memorias: «*Para el abrumador trabajo que echaba sobre mis espaldas, me rodeé de colaboradores valiosos y entusiastas. Recuerdo a Gil Robles, Vallellano, Jordana de Pozas, Pi y Súñer y Vidal Guardiola (...). El trabajo de redacción lo personalicé y concentré, acaso con exceso, yo mismo (...)*». Calvo Sotelo (1974 [1931]).

17. También es elocuente la exposición de motivos por frases como esta: «*Señor: el Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en Municipios libres. Este principio, consagrado en la ciencia política tiene oportuna aplicación a nuestro país (...)*». Desgraciadamente la praxis no acompañó a la concepción teórica, aunque su influencia doctrinal resulte innegable.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

a los secretarios, sino también a los interventores y depositarios de fondos. Regula también los que denomina «*Empleados Municipales en General*»: funcionarios técnicos (ingenieros, arquitectos, abogados, médicos), los «empleados administrativos» y el grupo de «subalternos y obreros». El de 1924 supone por tanto el primer intento de institucionalizar una burocracia local, si bien el modo de implantación no facilitó su generalización: regulación de unas condiciones mínimas y remisión a unos eventuales reglamentos municipales de desarrollo, por lo que este tibio intento no cuajó. La vigencia *inicial* del Estatuto Municipal de 1924 fue breve: la previsión de realización de elecciones locales que el propio texto contenía no se concretó jamás. Tras el Gobierno Berenguer de 1930, las elecciones municipales del 12 de abril de 1931 dieron lugar, después del triunfo de la opción republicana –articulada desde el año anterior mediante el Pacto de San Sebastián–, a la proclamación de la República el 14 de abril de dicho año. La II República restableció la vigencia de la Ley Municipal de 1877, manteniendo no obstante la vigencia del Estatuto en varios aspectos, así como el Reglamento de agosto de 1924. Este texto tuvo por así decir una vigencia *posterio*r, se mantuvo prácticamente vigente hasta 1939, y fue la norma aplicada por el franquismo en la primera posguerra, hasta que promulgó sus propias leyes municipales.

No carece de interés la legislación republicana del periodo. Pese al escaso tiempo transcurrido, el periodo que transcurre desde 1931 hasta 1936 muestra algunas experiencias llamativas, como la propia Constitución republicana. Retomando el discurso del texto progresista de 1837, dispuso en su artículo 40 que el acceso a los cargos y empleos públicos se verificará conforme a criterios de *mérito y capacidad*, en una formulación que ha llegado hasta nuestros días. No menos importante resultó el reconocimiento de la inamovilidad contenido en su artículo 41 «*para los funcionarios públicos*», incluyendo, claro está, a los municipales y provinciales[18]. De haber culminado con éxito, puede decirse que la Ley Municipal republicana de 1935 –Ley de Bases y texto articulado– probablemente hubiera constituido un cambio de trayectoria, ya que contenía innovaciones de calado, entre ellas el intento de impulsar una ordenación global de la función pública local: «*Se*

18. Hay que consignar no obstante que, pese al interés inicial de los gobernantes republicanos en las reformas administrativas, no se llegó a impulsar un estatuto funcionarial. Solamente llegó a constituirse en abril de 1933 una comisión interministerial que impulsara un texto regulador del «*Servicio Civil del Estado*», en una terminología que como recuerda Arroyo Yanes (2009: 205) era de inequívoca impronta azañista. Para una cronología de los intentos de reforma véase Jiménez Asensio (1989), páginas 309 y ss.

*estatuye una organización de funcionarios de la Administración municipal en sus diferentes clases*». Preveía también el ingreso siempre por oposición o concurso realizado por tribunales o comisiones «*exclusivamente técnicas*», y, cuestión importante, contemplaba una «*Escuela de funcionarios de Administración Local*» encargada de la preparación de cuantos aspirasen a ser funcionarios de las corporaciones locales, además de reconocer expresamente la inamovilidad. Los debates parlamentarios habidos con ocasión del impulso del texto articulado permiten formarse una idea de lo pretendido[19]. Así, en la sesión de 12 de febrero de 1935, en la intervención del diputado Vega de la Iglesia, presidente de la correspondiente comisión, se dice, en una sorprendente modernidad de los debates posteriores entre Política y Administración, que:

> *«En este Estatuto se procura también evitar los rozamientos entre las dos esferas que siempre están luchando en la vida económica y política de los pueblos: la esfera de las representaciones populares y la esfera determinada de los funcionarios. La burocracia, de un lado, pide y necesita muchas veces garantías, libertad de actuación, ya que ella lleva aparejada responsabilidad; seguridad en el cobro de sus haberes, etc.; por otro lado las Corporaciones necesitan también cierta independencia y tener facultades sobre sus funcionarios, porque de lo contrario los representantes de la soberanía popular se encontrarían capitidisminuidos ante una especie de fascismo burocrático. Pues bien, el dictamen procura conceder este máximo de garantías a los funcionarios, organiza los cuerpos, haciéndolos salir de la inseguridad en que han vivido durante tantísimo tiempo, y a la vez conserva siempre la ejecutoria municipal, su autonomía, la autoridad de los representantes del pueblo, con objeto de que, llenando cada una de estas dos esferas su cometido, rueden y se engranen sin entorpecerse recíprocamente».*

Para completar el cuadro de las innovaciones producidas en el periodo, hay que dejar constancia de la Ley Municipal de Cataluña de 1934. Además de recoger la figura del secretario, prescribía como «*indispensable*» el acceso por oposición, y también contemplaba que para ciertas plazas administrativas de «*carácter directivo*» –primera referencia en esta materia– se exigiera el

19. Eso sí, como en su día hizo el Estatuto Maura de 1918, también el impulso de una regulación burocrática en España contaba con su correspondiente disposición transitoria –la cuarta, en el caso de la Ley Municipal de 1935–, que preveía el ingreso automático de los interinos que hubiesen prestado servicios no menos de veinticuatro meses en los cinco años anteriores, o llevaran sirviendo un año consecutivo y se hallaran en activo. Más adelante se trata específicamente esta cuestión.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

título de licenciado de la Escuela de Administración Pública de Cataluña. El específico Reglamento de Funcionarios Municipales de 27 de septiembre de 1935 avanzaba en esta línea ciertamente *modernizadora*. Este texto consagró en su discurso –que no en la práctica, como es obvio, ya que no hubo posibilidad material– algunas ideas adelantadas a su tiempo. Como reza su exposición de motivos:

> *«Els Municipis necessiten ésser servits per funcionaris competents, dedicats exclusivament a l'Administració municipal, per tal que esta respongui al seu enrailat sentit i doni la deguda eficàcia. Aquesta finalitat exigeix, tanmateix, que el funcionari estigui revestit de la màxima dignitat i quedi independitzat de possibles abusos o ingerències, més o menys coactives, en la seva funció. Això no exclou (...) un principi de rigorosa responsabilitat. En la present avinentesa en què és promulgat el Reglament previst en la Llei Municipal de Catalunya (...) cal tenir present aquelles idees fonamentals de competència tècnica, responsabilitat i eficàcia administrativa».*

No obstante, hay que constatar como contrapunto que, junto a este ideario *profesionalizador*, el periodo contempló un episodio ciertamente chusco, el denominado por Jiménez Asensio (1989: 321) «conflicto de los secretarios»: el intento de sanción legal a una práctica abusiva como fue el cese arbitrario de secretarios habido en numerosos ayuntamientos catalanes en 1931. A tal fin se promulgó una ley, la de 9 de marzo de 1934, que convalidaba con una palmaria arbitrariedad los acuerdos adoptados al respecto por los ayuntamientos.

Esta norma fue la última promulgada en periodo de paz. El verano de 1936, tras el golpe militar fallido iniciado el 17 de julio, contempló el inicio de la guerra civil, con sus casi tres años de conflicto. Ese mismo mes de julio el Gobierno, en su Decreto del día 22, dispuso el cese en sus cargos de los empleados públicos que fueran «*notorios enemigos*» del régimen republicano. Los golpistas, por su parte, mediante un bando declararon el *estado de guerra* y la consiguiente militarización de los servicios públicos. Posteriormente, el 27 de septiembre el Gobierno de la República declarará como «disponibles» a todos los funcionarios. Ese mismo mes de septiembre la Junta de Defensa Nacional, remedo de órgano de gobierno de los militares rebeldes, promulgará el conocido Decreto 108, que además de declarar fuera de la ley a todos las organizaciones políticas y sindicales anticipaba que «*(...) los funcionarios públicos podrán ser suspendidos y destituidos de sus cargos que desempeñen cuando aconsejen tales medidas sus actuaciones antipatrióticas (...)*». Como

recuerda Pan Montojo (2009: 237), en materia de funcionarios ambos bandos dictaron disposiciones semejantes, consistentes en actos expresos de adhesión, de solicitudes de reingreso, de separación sumaria de sus destinos, o, en fin, de supresión de garantías en orden a la revisión judicial de las decisiones gubernativas en esta materia. No obstante, tal y como han destacado algunos historiadores (Cenarro, 2006; Quiroga-Cheyrouze y Fernández, 2011), si hubo un bando que tempranamente manifestó su interés por controlar los poderes locales ese fue el de los militares. Su control de la vida política local se hizo posible mediante las «comisiones gestoras» (Decreto 140, de 30 de septiembre de 1936, desarrollado el 5 de octubre de ese año, y Orden de 30 de octubre de 1937), que eran sencillamente unas entidades de gobierno del municipio nombradas por los rebeldes en las zonas por ellos controladas, integradas por personas política y socialmente afectas «*de orden*». Es decir, individuos pertenecientes a los mayores contribuyentes y propietarios, monárquicos, carlistas o antiguos militantes de la primorriverista Unión Patriótica. Con estos mimbres se formó rápidamente una nueva clase dirigente, un nuevo personal político local que obviamente procedió a controlar todos los mecanismos de acceso.

Como es obvio, la Administración surgida de un conflicto civil no es el entorno propicio para ningún intento de profesionalización. La Ley del 9 de febrero, de Responsabilidades Políticas, traía consigo el mandato de declarar la «*(...) responsabilidad política de las personas, tanto jurídicas, como físicas que desde primero de octubre de mil novecientos treinta y cuatro y antes de dieciocho de julio de mil novecientos treinta y seis, contribuyeron a crear o agravar la subversión de todo orden de que se hizo víctima a España*» (artículo 1.º). Como destaca Pan-Montojo (2009: 241), con esta Ley se traslada a la posguerra un sistema normativo ideado para las circunstancias *excepcionales* de una guerra civil. Proyección de esta Ley al ámbito funcionarial fue la Ley de 10 de febrero de 1939 por la que se fijaban «normas para la depuración de empleados públicos», un mecanismo de exclusión del adversario político y de control ideológico, cuyo principal objetivo es garantizar la fidelidad del funcionario al poder político, que tuvo en el mundo local una proyección específica (Prieto y Barranquero, 2009: 283). Una ley de 2 de marzo de 1939 completaría la urdimbre jurídica de esta *excepcionalidad ordinaria* al suprimir la inamovilidad, vigente desde 1918, y que, como se ha destacado, la República garantizó para todos los funcionarios públicos.

En este contexto político y social es donde emerge una Administración de nuevo cuño (Nieto, 1996: 71) y destacan los 133 000 funcionarios de Ad-


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

ministración local estimados en 1943 (Ruíz Almansa, 1948)[20], todos ellos ingresados bajo las previsiones de la legislación citada de 1939, y cuyo impacto cuantitativo no cabe minusvalorar en la evolución posterior. Cabe citar el intento de potenciar la *investigación, estudio, información, enseñanza y propaganda de las materias de Administración local* (artículo 1.º de la Ley de 6 de septiembre de 1940, por la que se crea el Instituto de Estudios de Administración Local). Finalmente, será en 1945, con la Ley de 17 de julio de 1945, de Bases de Régimen Local, y, sobre todo, con su texto articulado, de 16 de diciembre de 1950, y un texto de desarrollo, el Reglamento de Funcionarios Municipales de 1952, cuando se empieza a alcanzar cierta institucionalización. Es justamente el Reglamento previsto en la Ley de Régimen Local de 1950 el que interesa destacar, ya que supuso el intento más serio hasta entonces de normalización de los aspectos esenciales del personal local, aspectos que han sobrevivido hasta fechas recientes.

## 4. Desarrollo y diferenciación institucional (1952-1984)

Este espacio de tiempo es el que conformará los rasgos fundamentales del periodo sobre el cual incidirán las reformas administrativas y los cambios políticos, económicos y sociales posteriores, una vez superada una época, los «años del hambre», expresión del retroceso de veinte años en términos de PIB que supuso la guerra civil y la autarquía posterior (Barciela, 2013: 165; Comín, 2013: 161)[21]. Junto a la consecución formal de la inamovilidad, surgen en estos años cuestiones que, andando el tiempo, cobrarán relevancia, como la consolidación de una trayectoria diferenciada, el fenómeno recurrente de la patrimonialización de los cargos funcionariales, o la intromisión política. Dada la importancia del periodo, el análisis se ha estructurado, en primer lugar, resumiendo a grandes trazos la evolución de las normas formales. Enmarcada la referencia legal, se profundiza en las diversas variables de análisis que se expusieron en la introducción.

20. En 1948 el Instituto de Estudios de Administración Local editó una de las pocas fuentes existentes conocidas para estimar el volumen del empleo público local en aquellos años. Fue el resultado del trabajo iniciado por Orden de 31 de diciembre de 1940, cuyo objetivo fue realizar un «censo de funcionarios municipales», finalizado en 1943.

21. La autarquía fue un modelo de política económica basado en la sustitución de importaciones y el control de precios que dio lugar a un sonoro fracaso solo remediado en 1959 con el Plan de Estabilización. Para dar cuenta de su visión económica baste citar el precepto del Fuero de los Españoles que establecía que «*Se disciplinarán los precios*». El resultado, en palabras de Barciela, sería que «*(...) los precios, indisciplinados y maliciosos, se burlaban de las normas que pretendían sujetarlos*» (2013: 180).

### 4.1. El marco legal bajo el franquismo: la consolidación de las «peculiaridades» de la burocracia local

Los años sesenta conocieron el impulso de la *modernización desarrollista* de los llamados «tecnócratas», un grupo preocupado por asegurar el tránsito de un régimen meramente personal a uno institucional mediante un remedo de Estado de Derecho y una cierta liberalización y apertura, cuyo máximo exponente fue Laureano López Rodó (Moya, 1984: 148; Cañellas, 2011: 221; Gil Pecharromán, 2013: 13)[22]. Las reformas afectaron también a la Función Pública. La Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de los funcionarios civiles del Estado, constituyó el último eslabón. Previamente se habían promulgado las relevantes leyes de Procedimiento Administrativo, de Expropiación Forzosa y de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. El contenido de la reforma, desarrollada posteriormente en la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, se concretaba en la creación de un órgano central de gestión del sistema –la Comisión Superior de Personal junto a una dirección general de Función Pública–, la referencia por vez primera a un *personal directivo*; la creación del personal eventual de confianza; la reordenación de la clasificación de funcionarios (cuerpos generales y cuerpos especiales), y sobre todo en dos medidas: la introducción de la *clasificación de puestos de trabajo* en nuestro sistema de empleo público, y la unificación del sistema retributivo, con la desaparición de las tasas como mecanismo salarial de los funcionarios, que, como gráficamente expresara Baena del Alcázar (1963: 802), «*(...) no era sino la forma legal que encubría el hecho de que los funcionarios vivieran a costa del particular (...)*».

Este contexto de reforma administrativa tuvo su correlato para la esfera local. El 20 de julio de 1963 se promulgó la Ley 108/1963, de «regulación de emolumentos de los funcionarios de Administración Local». Además de unificar la pléyade de retribuciones y mejorar la cuantía de las mismas, racionaliza la clasificación del personal y *prohíbe* el nombramiento de personal interino, temporero, eventual, de suplencia «*(...) o cualquier otro concepto que no sea en propiedad*» (artículo 9.º). Pero esta aproximación resultó infructuosa. Si la Ley 79/1968, de 5 de diciembre, de Bases para la acomodación del régimen

22. López Rodó fue nombrado en septiembre de 1956 para el cargo de secretario general técnico de la Presidencia del Gobierno, posición organizativa que propició el inicio de lo que se ha dado en llamar la reforma tecnocrática española. El planteamiento de la misma se ha querido ver en la famosa conferencia del autor en la Universidad de Santiago de Compostela de septiembre de 1956, donde se teorizó que los ámbitos de la reforma eran tres: el funcional, el orgánico y el referido al personal.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

y retribuciones de los funcionarios de Administración Local a los de la Administración Civil del Estado, detallaba su inspiración, las reformas operadas en la Administración central, un año más tarde el Decreto-ley 23/1969, de 16 de diciembre, dejó en suspenso la aplicación de la reforma. A partir de esta fecha y hasta 1972 tiene lugar un periodo de provisionalidad. El intento de aproximación de la burocracia local a la estatal resultó fallido.

El siguiente hito lo encontramos en la Ley de Régimen Local de 1975 (publicada el 21 de noviembre de 1975), que resultó receptiva a ciertas iniciativas de modernización. Además de ofrecer una notable definición sistemática del entorno institucional –«*la función pública local, a la que corresponde la actividad relacionada con la gestión administrativa, económica y de servicios, y la ejecución de las decisiones corporativas (...)*»–, preveía la creación de otros Cuerpos Nacionales de Funcionarios de Administración Local, y trata de introducir un remedo de «función directiva» en su base sexta: la jefatura de los servicios generales seguirá a cargo de los Cuerpos Nacionales, pero, «*cuando la complejidad de los servicios propios de la competencia municipal así lo aconseje, el Pleno de la Corporación, a propuesta del Alcalde, podrá nombrar y remover Directores de Servicio que estarán al frente de cada rama o servicio especializado*». Según su planteamiento trataba de equilibrar la democracia municipal con la eficiencia: «*Todos los municipios (...) vendrán obligados a prestar a su población (...) en los mismos niveles y calidades, los servicios públicos considerados esenciales*» (base octava). En 1977 se dio un paso significativo. Por el Real Decreto 3046/1977, de 5 de octubre, se procedió a la articulación parcial, referida a la función pública local, de la Ley de 1975. Se trataba de un texto prolijo, que recogía de hecho gran parte de las orientaciones reformadoras de la Ley de Bases: cuerpos generales y cuerpos especiales, adopción de la terminología estatal (funcionario «*de carrera*» en vez de «*en propiedad*»), y ordenación mediante plantillas y puestos de trabajo. Hasta la reforma burocrática de los años ochenta esta norma fue la que estuvo en vigor.

### 4.2. La gestión del sistema: desconocimiento, tutela y autonomía legal

Un elemento de análisis es el referido al *gobierno* del propio sistema de personal, tanto el externo a las entidades locales, como el referido a la responsabilidad sobre el terreno. Resulta imprescindible conocer la evolución histórica de ambos aspectos si se quiere entender su politización característica. Inicialmente se contemplaba un papel subsidiario del Estado, y la responsabilidad

se encomendaba a las propias entidades locales. Este esquema será el seguido por la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935. No obstante, el Reglamento de 30 de mayo de 1952 tiene un propósito más intervencionista: se reconoce capacidad ordenatoria de su propia función pública a las corporaciones locales, pero lo será «*(...) dentro de las normas y limitaciones establecidas en este Reglamento (...)*». Es a partir de esta fecha cuando la Administración Central del Estado asume la responsabilidad por la vía del establecimiento de un marco legal vinculante, y se entra en una etapa de fuerte supervisión en materia de personal. El centro se reserva mediante dos técnicas el control: la autorización de las plantillas, y la tutela en materia retributiva. Desde 1952 hasta 1978 se asiste a una práctica que dejará su rutina en la esfera local: la tutela a cargo de órganos superiores de la gestión de personal.

Esta situación varió profundamente tras el franquismo, en el periodo que Márquez Cruz (2007) ha denominado la «transición local». El Real Decreto 2856/1978, de 1 de diciembre, suprimió el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales. Quedaba desmantelado un dispositivo de supervisión y asistencia técnica. Otra decisión posterior, el Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, aumentó el *repliegue* de la Administración central. Su artículo 5.º dejó sin efecto los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela en materia de «personal propio», en aspectos clave de la gestión de recursos humanos de las entidades locales como la aprobación de las plantillas, el encuadramiento de funcionarios o el nombramiento de funcionarios de empleo. La tabla 1 permite apreciar el cambio:

**Tabla 1:** Reordenación de las atribuciones en materia de personal en el periodo de transición local

| *Materia* | *Atribución durante franquismo* | *Atribución durante transición local* |
|---|---|---|
| Aprobación plantillas y cuadro laboral | Dirección General Adm. Local/Gob. Civil | Pleno entidad local |
| Fijación retribuciones complementarias | Dirección General Adm. Local/Gob. Civil | Pleno entidad local |
| Determinación número y régimen personal eventual | Dirección General Adm. Local/Gob. Civil | Pleno entidad local |
| Aprobación convocatorias acceso y provisión | Cada entidad local. En determinados casos se requiere autorización | Pleno entidad local |

*Fuente:* Elaboración propia.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

En lo que atañe a las responsabilidades en cada entidad local, el marco legal tradicionalmente ha asignado este rol a una figura, el secretario. Ya los reglamentos de secretarios de 1905 y 1916 les encomendaban «*dirigir y vigilar a los empleados nombrados por el Ayuntamiento y por el Alcalde*». El Estatuto de Calvo Sotelo de 1924 les dará además la función de jefes de los servicios administrativos, previsión que reitera el Reglamento de mayo de 1928. Este rol de gestor es acentuado por el Reglamento de 1952, al disponer que será jefe «*de todo el personal*», con tareas de coordinación, régimen interior y organización de servicios. Tal y como define la Instrucción 2.ª del Reglamento, este cargo constituye «*el elemento directivo de las funciones burocráticas*». Esta función se mantiene en el Estatuto de funcionarios locales de 1977. Pierde su rol de miembro corporativo, pero significativamente es conceptuado como «jefe de personal» y como «coordinador de dependencias y servicios de la corporación» (artículo 75).

### 4.3. Medios de ordenación burocrática

El modelo inspirador de la Administración española es el de una burocracia de raíz napoleónica (Parrado, 2000). La adopción de estos planteamientos supone adoptar el esquema cerrado de cuerpos y escalas. Ello también en la esfera local, si bien por lo reducido de los efectivos su traducción es la «categoría». Así se establece en el Estatuto local de 1924 y en la Ley republicana de 1935. Los funcionarios se clasifican en cuatro grupos, en una sistemática que, con pocas variaciones, pervivirá a lo largo del tiempo:

- Funcionarios administrativos
- Facultativos y técnicos
- Servicios especiales
- Subalternos y Guardia Municipal

Será el Reglamento de 1952 el que por primera vez adoptará unos instrumentos de ordenación esbozados en las reformas republicanas: las plantillas y los escalafones. Tal esquema se empieza a quebrar con los vientos modernizadores imperantes en la Administración central, basados en los puestos de trabajo, no en las categorías. Y serán afirmados en el Real Decreto-ley 3046/1977, de 5 de octubre, el Estatuto de la Función Pública Local. El único, por cierto, como tal, hasta la fecha. En el mismo se otorga carta de naturaleza a los denominados «funcionarios de empleo», de «confianza o asesoramiento especial», y por vez primera vez implanta los grupos de Administración Ge-


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

neral y Especial adelantados parcialmente en 1975. Habrán sido necesarios más de veinte años para que la Administración local adopte unos esquemas organizativos similares a los de la central.

Más que los aspectos formales, resulta ilustrativo analizar el accidentado camino de los intentos de objetivación, de «*separación del funcionario de la función*», que son los que marcan la pauta en la problemática implantación de lo que García de Enterría (1999 [1961]) ha denominado «*sistema racionalizado*», justamente lo contrario al fenómeno de patrimonialización, de la conceptuación del cargo como empleo «*en propiedad*», término este de profusa utilización durante el periodo, y que sorprendentemente ha pervivido hasta la fecha. El Reglamento de 1952, aún con un marcado formalismo jurídico en sus circulares aplicativas, consciente de la realidad imperante, intentará limitar esta tendencia patrimonializadora:

> *«4. (...) La tendencia del Reglamento en esta materia ha sido la de objetivar el sueldo. Es decir, se ha procurado marcar la evolución del concepto de plaza hacia el de cargo o destino, desconectándolo en lo posible, de su ocasional coincidencia con el de empleo o categoría personal del funcionario. Tal objetivación no es nueva; (...) 5. Se retribuirá pues, el ejercicio de un cargo determinado, no el ostentar un empleo o categoría muchas veces puramente nominales (...)»* (Instrucción tercera de 16 de julio de 1952).

No parece que el éxito acompañara en el propósito. Once años después, tras la promulgación de la Ley 108/1963 –la que recuérdese prohibió el personal temporal–, en su Instrucción primera de desarrollo se disponía:

> *«Plazas con denominación indebida. Se recuerda a las Corporaciones locales que la clasificación de cada plaza debe hacerse con arreglo a su verdadera naturaleza, dentro de la regulación vigente de los funcionarios de Administración local, prescindiendo de las denominaciones que hayan podido asignárseles»* (Regla 1.7).

Este «batiburrillo» clasificatorio como fenómeno tendrá una larga pervivencia, al punto de constituir una de sus patologías típicas. Incluso en las convocatorias ha venido resultando habitual que se «petrifiquen» funciones (recuérdese que la plaza lo era *en propiedad*) con la atribución de títulos más o menos imaginativos. Para evitar este fenómeno, ya en 1977 el Estatuto de los funcionarios prohibía, en sus artículos 89.1 y 95.2, que las bases de la convocatoria contuvieran «*(...) especificación alguna que suponga discriminación de funciones o denominación dentro del subgrupo ni la individualiza-*


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

*ción del puesto de trabajo*». Como se puede observar, la racionalización ha resultado problemática en la Administración local española[23].

### 4.4. El acceso. Regulación formal y operatividad real: los procedimientos de «blanqueo» del personal

Será con Primo de Rivera y sus iniciales fines regeneracionistas cuando por vez primera se haga una referencia al acceso al empleo local bajo parámetros de mérito, bien que meramente formales. Como señalara el Estatuto Municipal de 1924 en su exposición de motivos, el texto legal daba «*primacía absoluta al régimen de oposición (...) lo que agradecerá el interés público*». Los reglamentos de 1924 y 1928 intentaron tímidamente extender tal régimen de ingreso. En los grupos de técnicos y administrativos el ayuntamiento decidiría la forma (concurso u oposición). En cuanto a los subalternos (guardias y agentes armados), sería «libremente» el alcalde (artículo 94 del Reglamento de 1924). Tampoco existía previsión respecto a los subalternos u obreros, que eran libremente contratados. La Ley republicana de régimen local mantiene esta libertad de elección de sistema, al disponer que «todos» los nombramientos se efectúen por oposición o concurso.

El Reglamento de 1952 mantiene esta *segmentación de acceso* en función de las clases de personal, que devendrá clásica en el EPL español: los «Cuerpos Nacionales», junto con los funcionarios del grupo administrativo, ingresarán «por oposición», mientras que los funcionarios de los grupos Técnico o de Servicios Especiales lo serán por cualesquiera de los sistemas: oposición, concurso-oposición o simple concurso. Por otra parte, existe un colectivo sumamente amplio, el del «*personal no permanente*», respecto al cual no existe regla alguna, sino una mera previsión respecto de cuál es el órgano competente para su nombramiento: la comisión permanente o el pleno en el caso de los interinos, y el alcalde/comisión permanente en el caso de contratados laborales, como venía sucediendo.

En lo que se refiere al procedimiento en sí, el Reglamento de 1928, modernamente, estableció la inserción en el boletín oficial de la provincia, y

23. Como destaca Suleiman (2000: 14), un elemento importante en la consolidación democrática es una burocracia que opera de forma impersonal, «*(...) que separa intereses políticos y personales de los cargos que ocupa*». Esta noción constituye una de las más relevantes para evaluar la institucionalización efectiva de la burocracia.

dispuso que «*Los programas (...) se publicarán a la vez que la convocatoria*» (artículo 19). Es un texto que introdujo, además, una previsión que estará vigente durante casi ochenta años: la que hace referencia a que siempre habrá en los tribunales representación «de los ayuntamientos». La Ley republicana especificará que serán «presididos» por representantes de la corporación (artículo 159), si bien ante tribunales «*exclusivamente técnicos*», en una loable especificación. El Reglamento de 1952 mantiene este diseño, introduciendo la representación de la Administración central, si bien desaparece cualquier referencia al *carácter técnico* del órgano de selección. La consolidación de las reglas de acceso se fija definitivamente con el Reglamento de Oposiciones y Concursos de los Funcionarios Públicos, aprobado en mayo de 1957. Es el primer texto de nuestra función pública que con carácter general ordena el acceso de los aspirantes a los «empleos públicos». Las pautas vigentes hasta el día de hoy proceden de esta norma, actualizada en 1968. Eso sí, traza su diferencia respecto a la Administración local, al disponer taxativamente que «*Cuando se trate de Cuerpos o plazas de la Administración Civil del Estado, la convocatoria se sujetará al sistema de oposición (...)*» (artículo 2.4). De nuevo se separa el camino en la institucionalización de ambos colectivos burocráticos.

Pero el análisis no debe limitarse a los aspectos formales, por relevantes que sean. Resulta fructífera una aproximación a partir de los problemas existentes. Así, un *clásico* de nuestro panorama administrativo son los conocidos como «procesos de consolidación» del empleo no permanente, de *blanqueo* (*blanket in*) de personal precario, cuyo alcance en el ámbito local no ha sido suficientemente valorado. Si en la Administración estatal el primer precedente se encuentra en la disposición transitoria cuarta de la Ley de Bases de 22 de julio de 1918, sobre los funcionarios de la Administración Civil del Estado, en la esfera local el primer proceso se localiza en la Ley Municipal republicana de 31 de octubre de 1935 –disposición transitoria cuarta–, que dispuso el ingreso automático de quienes ostentasen el carácter de interinos a fecha de 12 de julio de 1935, siempre que hubiesen desempeñado las funciones durante veinticuatro meses en los cinco años anteriores. Es en el Reglamento de 1952 cuando significativamente –tras el intervalo de la guerra civil y las «oposiciones patrióticas»– surge de nuevo la necesidad de formalizar «salidas» restringidas para estabilizar el colectivo de empleados municipales en situación precaria. Si por un lado las corporaciones dispondrían de un año para «*(...) definir y normalizar sus relaciones jurídicas respecto a su personal*», por otro se preveía la consabida oposición restringida para «*(...) interinos, temporeros y eventuales que contaran con*


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

*cinco años de servicios consecutivos a la Entidad (...)*» (disposición transitoria segunda del Reglamento). Serán nuevamente las instrucciones de aplicación del Reglamento las que resulten indicativas del alcance pretendido. La Instrucción segunda, de 7 de julio de 1952 –con la prosa característica de la época–, resulta ilustrativa de las prácticas vigentes:

> *«4.- Las normas del nuevo Reglamento se inspiran en una doble exigencia. Por una parte la rigurosa necesidad teórica de poner fin a viciosas prácticas de nuestra Administración, que redundaban en deficientísima recluta o selección del funcionariado, basada a veces en circunstancias puramente personales o en lazos familiares y sociales, para lo que se prescindía, con cierta despreocupación, del cauce reglamentario obligatorio. Por otra parte, la consideración humana de que numerosos individuos, defectuosamente admitidos, han dedicado muchos años, quizá los mejores de su actividad, al servicio de la Administración, y alcanzan ya edades inadecuadas para encauzar su vida por otros derroteros. Coordinando el interés público con un amplio espíritu de comprensión, la segunda disposición transitoria mantiene el reglamentario procedimiento de selección, pero lo aplica con carácter restringido, durante el plazo de un año, a aquellos interinos, temporeros y eventuales que cuenten con más de cinco años de servicios consecutivos a la Entidad. Se ha huido, por completo, del pernicioso sistema de consolidaciones automáticas, que hay que considerar desterrado definitivamente de la esfera del funcionario de Administración Local. 5. Deben aplicar las Corporaciones con toda la justicia y generosidad necesarias la citada disposición transitoria (...)».*

Los secretarios de ayuntamiento resaltaban las frecuentes corruptelas que encubría el uso ordinario de los colectivos de personal no permanente. Así, para Medina Ortega (1961: 19), el personal contratado encubría habitualmente empleo fijo. Martínez Blanco (1972: 104) destaca como rasgo que caracteriza las normas sobre el personal municipal el de su «incumplimiento tradicional»[24].

24. La reflexión de este autor, recogida en la por entonces denominada «Revista de Estudios de la Vida Local», era una de las conclusiones de un seminario celebrado por el Instituto de Estudios de Administración Local, denominada «*Inventario de problemas locales*», donde se destaca la cuestión. Lo cierto es que tanto en la misma época como en años posteriores se insistió por los conocedores del mundo local en que este era uno de los principales problemas a que tenían que hacer frente los ayuntamientos. Como dijera J. L. de Simón Tobalina (1978: 17), «*el de los contratados es uno de los más graves males que padece la Administración Local española*». Y es que, como puso de manifiesto Pérez Luque (1989: 42), este tipo de preceptos que prohibían el recurso a interinos o a personal temporero fueron sistemáticamente incumplidos, dando lugar a un fenómeno, nunca solucionado, de clientelismo político.

Pocos años después, en 1977 –ya en plena transición democrática–, vuelve a propiciarse nuevamente la consolidación de colectivos funcionariales al margen de sistemas ordinarios de acceso. El Real Decreto 1409/1977, de 2 de junio, cuyo título era: «por el que se regula la integración del personal interino, temporero, eventual o contratado de la Administración Local como funcionarios de carrera», dictado con la finalidad de *normalizar* (artículo 1.º) la situación de este personal, diseñará mecanismos restringidos de ingreso para este personal, en que incluso la creación de las plazas será posterior a la superación de las convocatorias (artículo 2.ºdos). La norma de desarrollo de este Reglamento aclaraba, didácticamente, que las convocatorias «*(...) estarán destinadas a integrar al personal*», e incluso facultaba a quienes se considerasen incluidos «*(...) en los beneficios del expresado Real Decreto (...) a solicitar (...) que se realice aquella convocatoria (...)*». Apenas año y medio después vuelven a propiciarse mecanismos de «integración» de los colectivos temporales. El Real Decreto 263/1979, de 13 de febrero, y la correlativa Resolución de desarrollo –dictados ya en vigor la Constitución de 1978–, diseñan un sistema sumamente laxo, incluso para los usos vigentes. Este Real Decreto, teniendo en cuenta que quizás el plazo concedido en 1977 «*(...) no fue suficiente para alcanzar la finalidad perseguida por la disposición citada, cual era normalizar la situación del personal que, sin ser funcionario de carrera, prestaba servicio a las Corporaciones Locales*», mantiene vigente el sistema «de integración». Respecto a la suerte de quienes no hubiesen superado las pruebas restringidas, las corporaciones locales podrían «*(...) optar entre declarar la relación de trabajos, o formalizar contrato de carácter administrativo*». Sin el verbo florido característico de la resolución de 1952, la magnanimidad del empleador público respecto a quienes habían ingresado al margen de mecanismos «ordinarios» seguía siendo patente.

### 4.5. La inexistencia de un patrón retributivo uniforme

La primera referencia a un *modelo* como tal es la contenida en el Reglamento Orgánico de 1928. Se preveía el establecimiento de un «*orden progresivo de sueldos*» que debía determinar la propia corporación con un límite: no podían rebasar los asignados al secretario y al interventor. Encontramos aquí, de acuerdo con Bezes y Lodge (2006: 14), el establecimiento de la ordenación típica de las burocracias weberianas, en forma de posiciones retributivas jerarquizadas. Esta ordenación es mantenida por la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935: la retribución es determinada por la categoría personal que


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

ostente el funcionario en el escalafón. Tras el interludio de la Guerra Civil, será el Reglamento de 1952 el que concrete el nuevo patrón retributivo en forma de sueldo base mínimo por categorías y establecimiento discrecional de complementos retributivos. En las instrucciones aplicativas se encuentra el fundamento: *objetivar*, pagar con arreglo a las funciones.

> *«Se ha procedido a desterrar el convencional régimen anterior en que el sueldo estaba asignado a unas categorías subjetivas (Jefes de Administración, Jefes de Negociado, etc.), a veces subdivididas profusamente en clases también subjetivas, 1ª, 2ª, 3ª, que en muchos casos no coincidían ni remotamente con el cargo o destino efectivo. No han faltado casos de Jefes de Administración que estaban limitados a ejercer cometidos puramente auxiliares (manuscribir en libros registro, introducir la correspondencia en los sobres, etc.) y de Jefes de Negociado que asumían la Jefatura de una Sección y, sin embargo, percibían el sueldo correspondiente a su categoría personal, no el que hubiera correspondido a la función efectiva que desempeñaban. Ello ha llevado lógicamente a la objetivación del sueldo: éste no estará ya señalado para una categoría o clase de funcionarios: será una dotación asignada a un cargo concreto»* (Regla 5.ª, Instrucción 3.ª, de 16 de julio de 1952).

La década de los sesenta evidenciará otro intento fallido. Será en 1973 cuando se implante un sistema en gran medida vigente hasta hoy, basado en la combinación de componentes subjetivos y objetivos. En un contexto de aproximación de modelos, el Estatuto de la Función Pública Local de 1977 «traspuso» los retoques de la reforma operada en el ámbito estatal ese mismo año. Fue en esta fecha cuando se dispuso que los funcionarios locales no percibieran fondos de ninguna clase no contemplados en la estructura retributiva (artículo 59), veintitrés años después de su prohibición para los funcionarios de la Administración central (LFCE de 1964). Asimismo, la noción de «puesto de trabajo» cobra relevancia a partir de esta reforma, por cuanto su cuantificación no deriva de una cuantía fija, sino que requiere de un trabajo técnico de las propias entidades locales. En un contexto de fuerte dependencia, supervisión y tutela, se atribuye a las organizaciones municipales un papel desacostumbrado en la ordenación salarial de sus funcionarios. Será la Ley 40/1981, de 28 de octubre, de medidas de régimen jurídico de las Corporaciones Locales, en una formulación que pasará a la reforma del régimen local de los años 1985-1986, la que establecerá que: «*Corresponderá a cada Corporación la aplicación de las diversas retribuciones complementarias y la fijación de sus cuantías dentro de los límites máximos y mínimos (...)*». Esta previsión será desarrollada en 1982 y permanecerá vigente hasta 1986.

### 4.6. La falta de una carrera profesional

El Estatuto Municipal de 1924 establece para los Cuerpos Nacionales la existencia de dos categorías dentro del cuerpo. Para el resto de empleados locales será en el Reglamento supletorio de 1928 donde se establecerá un diseño de carrera administrativa mediante un sistema de categorías similar al del Estatuto de funcionarios de 1918. La Ley Municipal de 1935 mantendrá este esquema. Más destacable resultó la creación del Instituto de Estudios de Administración Local, que preveía, recogiendo la idea lanzada en la Ley Municipal republicana, la creación de un centro de formación: la «Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos», eje central en la formación «*de quienes aspiren a ser funcionarios*», en la formación de secretarios e interventores, de ingenieros y arquitectos, e incluso en la concesión del título de «oficial administrativo», que habilitaría, previo concurso, a prestar servicio en diversas corporaciones locales. La práctica administrativa posterior no avalará este diseño, que constituye el primer intento fallido de crear una función pública «*de la Administración Local*». El arraigo de la nota de empleados públicos «de cada corporación» tiene lugar en estos años, dando lugar a una tradición localista que pervivirá hasta nuestros días. No obstante, conviene resaltar que este resultado no estaba necesariamente escrito en el diseño legislativo. El artículo 319 del texto articulado de la Ley de Régimen Local de diciembre de 1950 se refería a «funcionarios de Administración Local». Nada prefiguraba el resultado, *cristalizado*, de funcionario de «cada» entidad local. Hasta 1977 no se encuentran más referencias a la carrera administrativa. El contexto ciertamente no era el más propicio para la puesta en marcha de sistemas de esta naturaleza, lastrado como se vio por procesos de consolidación prácticamente a medida, por lo que puede hablarse de nuevo fracaso, todo ello en un contexto donde el funcionario, dijera lo que dijera la ley, lo era *en propiedad* en *cada* entidad local.

### 4.7. Los inicios del sindicalismo funcionarial y la negociación colectiva

De modo progresivo el franquismo reconoció las asociaciones de funcionarios. El Reglamento de funcionarios locales de 1952 permitió un tímido asociacionismo funcionarial. Su artículo 99 dispuso que «*Los funcionarios de Administración local podrán constituirse en Colegios oficiales*». La Orden de 7 de enero de 1965 autorizó la constitución de los denominados «Colegios Oficiales de Funcionarios de Administración Local», formados a escala provincial y que ostentarían la representación de los funcionarios. Este sería


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

el marco vigente hasta mediados de los setenta. El contexto de la transición política iba a afectar profundamente a esta materia. La reclamación de mayores libertades iba a afectar a los centros de trabajo, también a los públicos. Si tenemos en cuenta que el protagonismo de la transición política pivotó en no poca medida alrededor de las organizaciones sindicales (Ysàs, 2006), resultaba lógico que también los empleados al servicio de las diversas Administraciones Públicas se vieran inmersos en conflictos colectivos, tanto de naturaleza profesional como política.

En el año 1977 se dictó la Ley 19/1977, de 1 de abril, «sobre regulación del derecho de asociación sindical». Esta Ley preveía unas «disposiciones específicas» para los funcionarios públicos, que no tardaron en llegar. El Real Decreto 1522/1977, de 17 de junio, «por el que se establecen normas para el ejercicio del derecho de asociación sindical de los funcionarios públicos», de aplicación expresa a la Administración local[25], reconoció que los funcionarios podían constituir las asociaciones u organizaciones que estimaran convenientes para la defensa de sus intereses, así como afiliarse a las mismas. Las peculiaridades estribaban en que sería la Dirección General de la Función Pública la depositaria de sus estatutos. Pero no solo se permitía la existencia de organizaciones sindicales de funcionarios, sino que, además, tales organizaciones profesionales podían «*(...) participar, a través de los procedimientos de consulta o de colaboración que se establezcan, en la determinación de las condiciones de su empleo*» (artículo 5.º). El dogma de la fijación unilateral de las condiciones de trabajo de los funcionarios –la *relación estatutaria*– empezaba a resquebrajarse. Aun con muchos matices, una nueva herramienta, la negociación colectiva, cobraba forma en la función pública. Un agente, el sindicato, veía reconocida cierta participación en el proceso, de manera análoga a como en años anteriores la Administración Pública de los países desarrollados asistía al desarrollo del fenómeno del sindicalismo funcionarial y la negociación (Mosher, 1999 [1968])[26].

En 1981 se dictó una norma, la Resolución de 29 de enero, que supuso que la negociación de las condiciones de empleo de los funcionarios locales se desarrollara con un alcance e intensidad desconocidos hasta la fecha. La exposición de motivos resulta expresiva:

25. Cabe considerar este reglamento como la verdadera fecha de nacimiento del sindicalismo municipal, habida cuenta de la inclusión expresa (artículo 1.1) de este personal.

26. Como recuerda Arenilla (1993: 71), la realidad sobre el terreno no impidió que entre 1979 y 1987 (fecha de su regulación expresa) los funcionarios participaran en la fijación de sus condiciones de trabajo a través de las organizaciones sindicales.

*«(...) el proceso abierto en las Corporaciones Locales tras las elecciones de 1979, que ha dado lugar a la apertura de un diálogo entre éstos y sus funcionarios, ha provocado una dinámica que bajo criterios y procedimientos muy dispares tiene como finalidad la determinación de representantes válidos para negociar la diversa problemática que les afecta».*

No cabe minusvalorar el impacto de esta Resolución. El artículo 8º no solamente preveía como competencia de los comités de personal «*recibir información de todos los asuntos de personal de la respectiva Corporación*», sino además «*emitir informe con carácter previo a la adopción de todos los acuerdos plenarios en materia de personal*», lo que suponía colocarlos al mismo nivel que un concejal en las comisiones informativas de los asuntos que estas debían dictaminar con carácter previo al pleno. Con esta regulación la mayor parte de facultades referidas a la organización de los servicios quedaban sometidas a negociación e informe previos, en otro camino diferenciado respecto a la burocracia estatal, explicativa del mayor alcance e intensidad del fenómeno de la contractualización del empleo en la esfera local. El impacto aún es mayor si se tiene en cuenta el contexto: hasta hacía escasamente año y medio la gestión de personal estaba sometida a régimen de tutela del Ministerio de la Gobernación. Tutela que no solo había desaparecido, sino que en un régimen de autonomía formal, y de corporaciones políticamente renovadas, elegidas democráticamente, donde importantes parcelas debían decidirse por ellas mismas (retribuciones complementarias, plantillas), ahora debían *aprender* a gestionar tales procesos sin asistencia técnica (había sido derogado el Servicio de Inspección y Asesoramiento dependiente del IEAL), y no solo eso, sino que debían ser *cogestionadas* con los sindicatos funcionariales.

## 5. Evolución cuantitativa del empleo público local

Junto a los aspectos cualitativos, la vertiente cuantitativa aporta una información que complementa aquella otra acerca de la evolución institucional, informando acerca de pautas de comportamiento. El análisis de las cifras evidencia el carácter limitado del ingreso mediante oposición. La tabla 2 muestra cómo, en 1962, el personal local apenas se había incrementado en cuarenta mil personas en relación con las ingresadas tras la guerra civil. Fueron estas en su mayoría el objeto del proceso de *consolidación* de los años cincuenta. En términos puramente demográficos, por tanto, no puede hablarse de una burocracia profesional. Mejor juicio cabría para el personal ingresado en los años sesenta, pero en cualquier caso el peso cuantitativo es limitado. Se evi-


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

dencia asimismo el decrecimiento relativo del personal al servicio de los entes locales en el total estatal, consecuencia del mayor crecimiento de los servicios estatales y del establecimiento inicial de las comunidades autónomas.

**Tabla 2:** Evolución efectivos locales 1943-1984

| | *1943* | *1962* | *1973* | *1975* | *1984* |
|---|---|---|---|---|---|
| Efectivos | 133 043 | 173 500 | 204 324 | 213 621 | 241 746 |
| % sobre total de las AAPP | nd | 28 % | 19,9 % | 23 % | 18 % |

*Fuente:* Elaboración propia sobre Ruiz Almansa (1948), Beltrán (1964), Rodríguez Socorro (1975) y Carrillo Barroso (1991).

Un indicador del alcance del principio de mérito es el grado de extensión del personal laboral, aspecto que resulta de interés por dos aspectos: por constituir el objeto habitual de prácticas de consolidación, y por acceder con menos cautelas al empleo público local. La tabla 3 cuantifica su peso, y muestra cómo la ampliación de los efectivos tuvo lugar principalmente a través de este colectivo, si bien con un descenso significativo en la transición democrática, consecuencia precisamente de la generalización de procesos laxos de «estabilización» de este tipo de personal.

**Tabla 3:** Evolución personal laboral 1962-1984

| | *1962* | *1971* | *1973* | *1975* | *1984* |
|---|---|---|---|---|---|
| Efectivos | 34 084 | 51 258 | 58 612 | 64 766 | 45 971 |
| % sobre total personal local | 19,6 % | 26,5 % | 28,6 % | 30,3 % | 18 % |

*Fuente:* Elaboración propia sobre Rodríguez Socorro (1975), Ballester Ros (1972) y Carrillo Barroso (1991).

## 6. La situación ante el cambio

En términos de trayectoria, el personal al servicio de las entidades locales ha seguido una dinámica institucional propia y diferenciada en nuestro país. La denominada «función pública local» se ha organizado tradicionalmente en base a parámetros subjetivos importados de sistemas cerrados de carrera: *categoría* primero, *plaza* después, hasta que, en 1977, se apuesta decididamente por la técnica de clasificación de puestos, que no logró vencer las pautas arraigadas. Por lo demás, la racionalización ha resultado problemática, lo que ha conllevado la pervivencia de la patrimonialización de funciones. Se puede

afirmar que lo que sedimentó en la esfera local fue una forma de organización «*preburocrática*».

El legislador ha sido consciente de la importancia de regular sistemas meritocráticos, que en España se han relacionado tradicionalmente con la oposición. No obstante, su operatividad real, efectuada a partir de la noción de *inclusividad*, ha resultado insuficiente: amplios colectivos funcionariales han quedado fuera del sistema de «oposición» a favor de otros más laxos, como el «concurso-oposición» o simplemente el «concurso». Además, la previsión formal no ha ido acompañada de las reglas que la dotaran de operatividad. Junto a la inclusividad limitada de la oposición, siempre las corporaciones locales han dispuesto de un «mercado secundario» de trabajo, que, con menos estabilidad y garantías en su reclutamiento, ha posibilitado el ingreso laxo de colectivos importantes de personal. Las leyes de régimen local, además, han favorecido que la selección de este personal («designación») corresponda al alcalde. Su tipología ha sido variada: *personal temporero* y *eventual* (laborales según el tipo de funciones a desempeñar) e *interinos* en la regulación de 1952; *contratados administrativos* desde 1977. El legislador ha sido consciente del uso fraudulento de estas figuras, optando incluso en alguna ocasión por su derogación (1963). Una rutina recurrente de funcionamiento en materia de personal local ha sido la *estabilización* («blanqueo») de importantes colectivos de personal en situación precaria, consecuencia del uso abusivo al que se ha hecho referencia, al punto de constituirse en pauta inercial de funcionamiento, esto es, de larga pervivencia y resistente al cambio, pudiéndose hablar de una tradición de «turnos restringidos» en el empleo público local: 1935, 1952 y, especialmente, 1977 y 1979 (y, como se verá, 1985), han conocido regulaciones jurídicas «ad hoc», dirigidas a dotar de estabilidad a este personal que ha accedido mediante medios no meritocráticos, pero que posteriormente, mediante un cauce altamente formalista, acaba obteniendo «plaza en propiedad».

El final del periodo analizado trajo consigo la emergencia de un nuevo actor: el sindicato, y de un fenómeno: la negociación de las condiciones de empleo, que, con una intensidad acusada en la esfera local, quebraron el dogma jurídico de la unilateralidad en la regulación del funcionario.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1