LA INCIDENCIA DEL DESARROLLO DEL ESTADO AUTONOMICO SOBRE LA CONCEPCION DEL SISTEMA DE LA HABILITACION NACIONAL DE FUNCIONARIOS LOCALES

Por
LUIS ORTEGA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: 1. LA PERVIVENCIA DE LA RAZÓN DE SER DE LOS CUERPOS NACIONALES EN LAS ENTIDADES LOCALES.—2. LA RATIFICACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN DE LOS CUERPOS NACIONALES DE ADMINISTRACIÓN LOCAL: A) *Las competencias del Estado frente a las Comunidades Autónomas.* B) *La inadecuación del principio de autonomía local como fundamento para la resolución de concursos de méritos de funcionarios locales de habilitación nacional.*—3. LA EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE FUNCIONARIOS LOCALES DE HABILITACIÓN NACIONAL.—4. CONCLUSIONES DE ESTE PROCESO.

1. LA PERVIVENCIA DE LA RAZÓN DE SER DE LOS CUERPOS NACIONALES EN LAS ENTIDADES LOCALES

Durante toda la historia de la Administración Pública del siglo XIX, la Administración Local ha tenido siempre un difícil encaje en la construcción dogmática de la Administración del Estado. Desde el problema de compatibilizar la concepción de la Asamblea Nacional, como depositaria de la voluntad nacional que se manifiesta en la adopción de leyes, con el poder ejercido por los representantes de los Municipios, hasta la propia orientación de la actividad administrativa, presidida en el Estado por los parámetros propios de un liberalismo que limitaba la intervención a la regulación y al control de la legalidad y, en cambio, encaminada hacia la resolución de problemas ciudadanos en los entes municipales, donde surgiría, incluso, toda una teoría política mediante las denominadas municipalizaciones de servicios.

Ha existido, así, desde el principio, una actividad pública que siempre ha tenido una posición de alteridad con la organización estatal y que, además, circulaba por unos circuitos de legitimación diferentes, pues la abstracción que supone la forma de gobierno burocrática encaja mal con la cotidianeidad de las relaciones personales propia de la vida local. De aquí la preocupación del Estado por

mantener un determinado grado de control sobre esta actividad pública, aportando, de un lado, el elemento de la modernidad que significa la neutralidad administrativa, pero, al mismo tiempo, la tensión permanente derivada de limitar la esfera de actividad local a una función esencialmente administrativa, minusvalorando el componente político en el plano formal, por más que este componente político ha sido, y en gran parte lo continúa siendo, un elemento estructural que, en ocasiones larvado, en ocasiones explícito, ha permanecido hasta nuestros días.

Sin embargo, no podemos equivocarnos en rememorar una suerte de romanticismo de las libertades locales. En la medida que el principio democrático no ha sido la nota que ha presidido nuestro constitucionalismo, en la misma medida, el poder local no ha amparado una democracia local, de los ciudadanos, sino, al contrario, los rasgos del sistema se manifestaban quizás con más virulencia a este nivel, con la conocida práctica del caciquismo. Por ello, la modernización administrativa era impensable que partiese de una sociedad ruralizada y atrasada. Sólo los impulsos generales que viniesen de la mano del Estado podían tener visos de hacer avanzar determinados elementos del Estado de Derecho en la esfera local.

No cabe duda, en este sentido, que el paso de una situación como la existente bajo la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 a la del Estatuto Municipal de 1924 supuso un avance en la implantación de parámetros objetivos de la gestión municipal. En efecto, recuérdese que el artículo 117 de la mencionada Ley establecía que «los Ayuntamientos pueden suspender o sustituir libremente a los Secretarios». Ello significaba que las funciones de legalidad que tuviesen encomendadas eran presa fácil de la necesidad de mantener el favor político de los regidores municipales, con lo que la neutralidad quedaba seriamente dañada y, al mismo tiempo, se negaba la misma base para la construcción de una carrera administrativa de los funcionarios locales, amparada en el mérito, la capacidad y la experiencia profesional, con lo que la calidad técnica de la función quedaba sin garantía. Frente a esta situación, la creación por el referido Estatuto de 1924 de los Cuerpos Nacionales de Secretarios y Depositarios, que luego fue continuado por la Ley Municipal republicana de 1935, supuso un indudable avance en términos de calidad y neutralidad al posibilitar una posición de independencia orgánica, una carrera administrativa profesional y la movilidad por todo el territorio nacional. La propia Exposición de Motivos del Estatuto señalaba esta voluntad regeneradora: «Todas las restantes prescripciones se encaminan a la mayor estabilidad y capacitación de los servidores del Municipio. Ellos habrán de agradecerlo, porque así se les aleja del

constante peligro que sobre sus cabezas cernía el vendaval político; pero no lo agradecerá menos el común interés público, que tanto ha de ganar con la depuración de la burocracia municipal». El proceso de implantación del centralismo que se producirá durante los siguientes cincuenta años a la aparición del Estatuto reforzó la función de estos Cuerpos, al encontrar en el Estado un respaldo firme derivado de su instrumentalidad de control preventivo de la legalidad municipal.

La Constitución de 1978 vino a convulsionar este panorama al modificar los elementos estructurales en los que se basaba el sistema e introducir una tensión dialéctica con relación a los nuevos polos de ordenación de la Administración Local. Algunos de estos elementos afectan directamente a la propia estructura local y otros, en cambio, provienen de la liberación de tensiones que se desencadenan por el proceso democrático en sí.

Entre estos elementos estructurales destaca, sin duda, la configuración del ejercicio de los poderes públicos bajo el principio de ordenación derivado de un sistema de descentralización política territorial que se articulaba en los artículos 2 y 137 de la Constitución, en base a los cuales el principio de unidad se hace compatible con el principio de autonomía de las nacionalidades y regiones, y el propio Estado atribuye a los Municipios y Provincias, en cuanto elementos estructurales de poder, la autonomía necesaria para la gestión de sus intereses.

Desde la Constitución, por tanto, el poder constituido aparece repartido en tres instancias políticas territoriales que rigen sus relaciones en base al principio de autonomía. De aquí que la regulación de los Cuerpos Nacionales de Administración Local ha de enfrentarse a dos polos que pueden ponerla en cuestión. El primero de ellos derivaría del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Régimen Local. El segundo consiste en la reaparición de las tensiones que una nueva clase política democrática local va a generar en sus relaciones con una burocracia que pueden entender que no les es propia.

Paralelamente, la progresiva implantación de las instituciones propias del Estado social reconocido en la Constitución, la complejidad de gobierno que ello implica y la naturaleza de estas nuevas tareas van a influenciar el papel de la burocracia, mediante la introducción de los proyectos generales de modernización, donde a la tramitación de los expedientes se antepone la idea más general de la gestión administrativa y la necesidad de introducir parámetros de eficacia. Así, la esencia de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, articulada en torno al respeto del principio de legalidad for-

mal, se ve puesta en competencia con otras funciones de gestión de recursos humanos y materiales, que cobran un peso importante en base a su relación con los resultados de la gestión política, que es sometida al dictado de las urnas.

De otro lado, el progresivo proceso de concentración urbana de la población va a provocar una creciente contestación del uniformismo municipal, al tener como resultado (censo de 1991) un 86% de municipios de menos de 5.000 habitantes, donde reside únicamente el 16% de la población, frente al 5% de municipios de más de 50.000 habitantes, donde reside el 50% de la población. La exigencia de regímenes jurídicos diferentes también se va a proyectar en el cuestionamiento de un nivel funcionarial uniforme en el ámbito local.

En definitiva, el proceso abierto desde la Constitución exigía dotar a la presencia de los Cuerpos Nacionales de Administración Local de una nueva legitimación funcional, que es probablemente la labor que quedó en olvido, por lo que, si bien, como veremos a continuación, su legitimidad formal no ha sido cuestionada por la interpretación del bloque de la constitucionalidad, la ausencia de una voluntad de legitimación material ha erosionado profundamente a estos Cuerpos.

2. La ratificación de la constitucionalidad de las competencias estatales de ordenación y gestión de los Cuerpos Nacionales de Administración Local

A) *Las competencias del Estado frente a las Comunidades Autónomas*

El Estado mantuvo al inicio del proceso constitucional un monopolio en cuanto a la regulación y gestión de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, manifestado en el RD 3046/1977, de 6 de octubre, que articulaba parcialmente la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, y que se mantuvo en el RD 642/1981, de 27 de marzo, por el que se regulaba el régimen de concursos de traslado de los funcionarios de Cuerpos Nacionales de Administración Local. Precisamente, el Gobierno vasco impugnó los poderes de ejecución del Estado en relación a estos concursos por entender que tales poderes ejecutivos excedían de la competencia básica propia del Estado en materia de Administración Local. Sin embargo, la respuesta del Tribunal Constitucional en su Sentencia 25/1983, de 7 de abril, es contundente y dotaba de una doctrina constitucional a los poderes plenos del Estado en esta materia:

«... *tenemos que establecer que ha de considerarse* como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los Cuerpos de funcionarios citados como Cuerpos de carácter nacional y la selección de los funcionarios dentro de los citados Cuerpos. Puede, asimismo, considerarse como básico que el sistema utilizado para la adscripción de tales funcionarios a plazas concretas sea el de concurso de carácter nacional, pues ello otorga a los funcionarios en cuestión una igualdad de oportunidades y permite una valoración objetiva de los méritos, garantizando asimismo los derechos de los administrados en la misma forma en todo el territorio nacional. Todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica debe ser entendido asimismo como básico, por vía de consecuencia o de conexión. De esta manera, si hemos considerado que es básica en el ordenamiento jurídico vigente la existencia de un Cuerpo de Funcionarios de alta cualificación tiene que ser cierto que ha de poseer la misma connotación todo aquello que preserve la existencia de ese Cuerpo, y ello permitirá proscribir lo que lo haga desaparecer o lo menoscabe. En este sentido no se puede olvidar que la pretensión sostenida por los promotores de este conflicto, aunque a la corta pudiera conducir simplemente a una multiplicación de los concursos de posible solución de acuerdo con unos cánones igualitarios e impugnables en su caso por la vía contencioso-administrativa, a la larga tiene que conducir a una fragmentación de los concursos por la absoluta imposibilidad de atender a todos ellos simultáneamente, con la ulterior y muy probable consecuencia *de facto*, si no *de iure*, de que se produzca una cabal regionalización de los cuerpos en cuestión, en contra de lo que en la línea de partida de este razonamiento habíamos considerado como básico».

La importancia de esta decisión es doble. De un lado, aporta las bases que legitiman incluso políticamente las competencias ejecutivas estatales, en función de los principios de igualdad de oportunidades y de valoración objetiva de los méritos (arts. 23 y 103 CE) y de la igualdad de trato de los administrados (art. 149.1.18), y alerta que el hacer residir la competencia de resolución de los concursos a nivel

autonómico puede implicar la regionalización del Cuerpo Nacional analizado. De otro, aporta el elemento teórico para defender en un futuro la extensión de las competencias normativas estatales, al incluirse los elementos que estén conectados o sean consecuencia de la existencia de los Cuerpos Nacionales.

Aprobada ya la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, que en la formulación inicial de los artículos 98 y 99 sólo preveía una mínima intervención autonómica en materia de realización descentralizada de las pruebas de acceso al curso de formación de funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional y en la formación de los funcionarios que deseasen obtener dicha habilitación, dentro del recurso de inconstitucionalidad contra la LRBRL formulado por Cataluña y Galicia, se impugnaron los preceptos mencionados por un triple orden de causas.

La primera de ellas se basaba en que dichos artículos vulneraban el carácter básico de la Ley al agotar el espacio normativo y no consentir una regulación diversificada por parte de los legisladores autonómicos dentro de dichas bases. A ello responde el Tribunal Constitucional con toda claridad en los siguientes términos:

> «El detalle y minuciosidad con que en esta materia se ha manifestado el ejercicio de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el régimen estatutario de sus funcionarios —detalle que agota el ámbito normativo y, en aspectos muy relevantes, el propio ámbito de la ejecución que pudiera corresponder a las Comunidades Autónomas— no determina, sin embargo, que pueda acogerse la inconstitucionalidad del referido artículo 98 LRBRL.»

La razón del rechazo de la inconstitucionalidad la razona el Tribunal en base a lo ya sentado por la STC 25/1983, confirmando así esta doctrina en la forma siguiente:

> «No ha lugar sino a reconocer como válida y ajustada plenamente a la Constitución la decisión del legislador estatal que, al amparo del artículo 149.1.18 de la Norma Fundamental, ha fijado como básicas —y, por tanto, necesarias en todas las Corporaciones Locales— determinadas funciones que, por su propia naturaleza, quedan reservadas a determinados funcionarios con un específico grado de formación. Este carácter básico, al servicio de garantizar de manera generalizada el co-

> rrecto desempeño y desenvolvimiento de cierto tipo de funciones que, por su trascendencia misma, rebasan el estricto interés local y, más aún, autonómico, justifica, asimismo, que el Estado asuma con plenitud de facultades, la fijación de los correspondientes programas de selección y formación de los funcionarios habilitados.»

En esta ocasión, el Tribunal ha destacado el criterio de la calidad que debe buscarse con relación al ejercicio de determinadas funciones de la Administración Local, el necesario uniformismo de esta calidad obtenida en base al grado de formación de los funcionarios que han de llevarlas a cabo y el hecho, decisivo, de que el buen desenvolvimiento de estas funciones de manera uniforme en todo el territorio nacional constituye un interés que sólo puede ser valorado desde la instancia estatal.

El segundo motivo de inconstitucionalidad alegado se basaba en que la ausencia de una intervención autonómica en la fijación de baremos implicaba el desconocimiento de las competencias autonómicas en materia lingüística. A ello el Tribunal responde partiendo de la doctrina señalada en la STC 76/1983, según la cual el conocimiento de la lengua propia, si bien puede ser utilizado como un mérito para la provisión de vacantes, es una responsabilidad de la Administración autonómica en su conjunto, pero no de cada uno de sus funcionarios individualmente considerados. En base a ello, el Tribunal razona del siguiente modo:

> «que puedan —y aun deban— legítimamente articularse los medios necesarios para que el uso de las lenguas oficiales pueda ser efectivo en el ámbito de las respectivas Comunidades Autónomas, lo que en el caso de la provisión de las plazas de funcionarios locales con habilitación de carácter nacional puede, en efecto, traducirse en que el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad por los aspirantes a dichas plazas deba ser valorado como un mérito más en el correspondiente baremo, no aboca, sin embargo, a que necesariamente la Comunidad Autónoma deba tener, por tal razón, participación en la fijación del baremo de méritos. Y ello porque se trata de funcionarios al servicio de las Administraciones Locales que, en la medida en que también éstas forman parte de la Comunidad Autónoma bilingüe, deben atender igualmente a la obligación de garantizar el uso de las lenguas oficiales por los ciu-

> dadanos. Quiere decirse, por tanto, que la no intervención de las Comunidades Autónomas en la determinación del baremo de méritos aplicable a la provisión de las referidas plazas, en sí mismo no resulta atentatorio, ni contradice, las previsiones estatutarias, y demás normas dictadas en su desarrollo de Cataluña y Galicia... las cuales vinculan plenamente a las Administraciones Locales. De ahí que corresponda también a dichas Administraciones, en el ejercicio de sus competencias, atender expresamente al mandato normativo de garantizar el uso de las dos lenguas oficiales, sin que la Administración autonómica, al socaire de esa exigencia, pueda pretender asegurar su efectivo cumplimiento, asumiendo para ello unas competencias que no sólo no le corresponden, sino que en última instancia desplazarían o mediatizarían a las Entidades locales en el ejercicio responsable —es decir, autónomo— de las que le son propias».

Se traslada, así, a las propias Entidades Locales la responsabilidad de atender al legítimo uso de la lengua propia por parte de los ciudadanos en base a su posición de autonomía en el ejercicio de sus competencias.

El tercer argumento de inconstitucionalidad se basaba en la contradicción del carácter básico de estos preceptos y las excepciones que en la materia que nos ocupa se contemplan en la Disposición Adicional 2.ª, apartados 7.º a 10.º, con relación a los Territorios Históricos y a la propia Comunidad del País Vasco. En este caso, el Tribunal responde aludiendo a que tal excepción está fundada en la Disposición Adicional 1.ª de la Constitución, por lo que su recepción en la LRBRL supone simplemente atender un mandato constitucional, y por ello

> «no pueden pretender los recurrentes que los derechos reconocidos a los territorios históricos sean extensibles a las Comunidades de Cataluña y Galicia por el simple hecho de haber asumido idénticas competencias que la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de régimen local, dado el carácter particular o excepcional de los derechos reconocidos a los territorios históricos».

De este modo, el Tribunal Constitucional ha amparado la plenitud competencial del Estado frente a un número considerable de ar-

gumentos y ha justificado la inclusión de competencias de ejecución dentro de los poderes básicos, lo cual ha constituido siempre una excepción en la doctrina del Tribunal, lo que habla en favor de la importancia concedida a la corrección del desenvolvimiento de las funciones atribuidas a los funcionarios locales de habilitación nacional.

B) *La inadecuación del principio de autonomía local como fundamento para la resolución de concursos de méritos de funcionarios locales de habilitación nacional*

Una de las manifestaciones políticas que tuvo la instauración de la democracia municipal por la Constitución de 1978 fue la modificación del sistema de designación de las vacantes producidas en los Cuerpos Nacionales de Administración Local, a través del RD 642/1981, de 27 de marzo, cuyo artículo 4.º preveía una participación de la Corporación Local mediante la elaboración en forma de terna del orden de preferencias local de entre los solicitantes de la vacante. Este orden de preferencia no tenía que corresponderse necesariamente con el orden de puntuación otorgado objetivamente de acuerdo con el baremo de méritos previamente establecido en la correspondiente convocatoria.

Pues bien, este sistema, como es sabido, fue objeto de un recurso de amparo con ocasión del nombramiento en 1983 del Secretario del Ayuntamiento de León, en donde se alegaba la vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 14 y 23.2, que amparan, respectivamente, el principio de igualdad y el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. Frente a ello, el resto de las partes comparecidas alegaban que el sistema de nombramiento constituía una manifestación del principio de autonomía municipal consagrado en el artículo 140 CE.

El Tribunal Constitucional va a rechazar de plano esta última argumentación, sin ni siquiera admitir que las relaciones del principio de autonomía con las potestades de autoorganización, y las implicaciones que ello tuviera en una determinada forma de participación en el nombramiento, puedan justificar que esta intervención se cifre en un juicio de naturaleza política. Así, afirma el Tribunal:

> «la autonomía local consiste, fundamentalmente, en la capacidad de decidir libremente, entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política... mientras que la resolución de un concurso de méritos para cubrir una plaza

vacante de funcionarios ha de hacerse de acuerdo con un criterio estrictamente técnico, valorando exclusivamente el mérito y la capacidad del aspirante a la plaza de que se trate, conforme establece el artículo 103.3 de la Constitución. Criterio o juicio de naturaleza política en su caso, técnica en otros, opuestos entre sí, y emitidos, por lo demás, por órganos de carácter también diferente: un Ente o Corporación Local en el primer caso, una Comisión o Tribunal en el segundo».

Piénsese que el Tribunal no está excluyendo que los Entes Locales participasen en la designación del titular de la vacante, sino que esta forma de participación no puede entrañar un juicio político porque con ello se estaría vulnerando la raíz del sistema de mérito y capacidad consagrado en el modelo constitucional de función pública. Es decir, en base al principio de garantía de la autonomía local, mantenida como un derecho a la participación en cuantos asuntos le afecten, puede perfectamente exigirse un grado de intervención en el sistema de designación de los funcionarios locales de habilitación nacional, pero esta intervención debe ser acorde y respetuosa con los principios de mérito y capacidad que rigen el acceso a las funciones y cargos públicos.

3. LA EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE FUNCIONARIOS LOCALES DE HABILITACIÓN NACIONAL

Si bien es cierto que la LRBRL recoge los efectos de la ola política surgida en los últimos años del franquismo en contra de los Cuerpos de Funcionarios, ya manifestada en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Administración Pública, el texto básico mantiene, en su esencia, el cometido de los Cuerpos Nacionales de Administración Local a través de la figura de los funcionarios locales de habilitación nacional, a los que se les reservan en el artículo 92 una serie de funciones propias y respecto de los cuales se prescribe un sistema específico de selección, formación y provisión de puestos de trabajo recogido en los artículos 98 y 99.

La primera redacción de estos preceptos recogía una mínima intervención autonómica y local. En efecto, las Comunidades Autónomas únicamente estaban presentes, tal como vimos al hilo de las quejas de Cataluña y Galicia, en la formación, por delegación, de los funcionarios que deben obtener una habilitación de carácter nacional y en la convocatoria simultánea de los concursos anuales para

la provisión de vacantes. Por su parte, los Entes Locales podían introducir méritos específicos que alcanzaban un 25% del baremo total, establecían las bases del concurso, nombraban un Tribunal calificador de los candidatos y elevaban una propuesta según el orden de la calificación obtenida.

Ya es posible apreciar en esta legislación una participación autonómica, que la STC 25/1983 ni siquiera había sugerido, sino que, bien al contrario, había advertido ya que la simultaneidad de convocatorias autonómicas conduciría a la regionalización *de facto* de estos funcionarios locales. A partir de aquí, en sucesivas reformas, el Estado va a admitir progresivas intervenciones autonómicas y locales, sin que, como hemos visto, fuesen motivadas por ninguna exigencia de adaptación al bloque de la constitucionalidad, tal como ha podido suceder en otros terrenos.

Así, mediante la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, que a su vez se modifica por la Ley 10/1993, de 21 de abril, se produce una nueva redacción del artículo 99, introduciéndose la posibilidad de que en las relaciones de puestos de trabajo un conjunto de puestos reservados a los funcionarios de habilitación nacional puedan ser cubiertos por la vía de la libre designación, lo que, no hace falta decirlo, implica también la libre remoción, si bien la norma garantiza a los así removidos un puesto en la misma subescala y categoría. La clave para esta especialidad de forma de provisión radica en el carácter directivo de las funciones que deban desarrollarse en estos puestos o en la especial responsabilidad que asuman, por lo que la norma limita esta posibilidad para puestos de Diputaciones, Cabildos, Consejos Insulares, capitales de Comunidad Autónoma y de Provincia, y Ayuntamientos de más de cien mil habitantes, siempre que tengan asignado nivel 30 de complemento de destino.

Por su parte, las Comunidades Autónomas, a partir de los pactos que se establecen entre CiU y el Gobierno socialista resultante de las elecciones de 1993, van a obtener, mediante la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo, la posibilidad de intervenir en el baremo de méritos que ha de tenerse en cuenta en los concursos de provisión de vacantes, fijando hasta un 10% de los mismos que deben referirse al conocimiento de las especialidades de la organización territorial de la Comunidad Autónoma y de su normativa específica. Posteriores reformas, como las contenidas en el RD Legislativo 2/1994, de 25 de junio; el RD 1732/1994, de 29 de julio, y la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, no han hecho sino ampliar el ámbito

de funciones ejecutivas de las Comunidades Autónomas con relación a los funcionarios locales de habilitación nacional.

4. Conclusiones de este proceso

Como ya antes se ha manifestado, nos encontramos ante un proceso en el cual el fuego cruzado de los alcaldes y de las posiciones nacionalistas ha hecho que el Estado fuese cediendo en una materia cuyos contornos habían sido asegurados de forma inequívoca por la doctrina del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, lo que importa destacar es que estas concesiones pueden poner en serio riesgo el futuro de las características que han motivado la creación de los funcionarios locales de habilitación nacional.

En primer lugar, el sistema de libre designación supone la pérdida de la independencia funcional y *de facto* implica la transformación de estos funcionarios en una administración gubernativa, de apoyo a las políticas emprendidas por la mayoría de la Corporación. Además, aunque los puestos queden limitados a un número determinado, en la medida en que tales puestos se corresponden con el vértice de la pirámide de la carrera administrativa de estos funcionarios, se induce la tensión entre una mayor o menor actitud de colaboración con la representación política del Municipio y una mayor probabilidad de ser elegido en un futuro para uno de los puestos reservados a la libre designación. Con ello, las características de este sistema de provisión se irradian más allá se su ámbito estricto. Es más, este doble sistema de provisión —unos puestos por libre designación y otros por concurso— puede conducir a una ruptura de la unidad de los funcionarios respecto a la aceptación de unas reglas comunes que presidan su carrera administrativa. Los que piensen que se pueden ver favorecidos por la libre designación no van a estar de acuerdo con eventuales movimientos de reforma de este sistema, y recordemos que la libre designación, por producirse en la cúspide de la carrera, genera siempre expectativas.

De otro lado, la introducción de las peculiaridades autonómicas, más aún si se combinan con requisitos lingüísticos, puede hacer perder a estos grupos de funcionarios su dimensión de movilidad nacional, e incluso, a través de una formación segmentalizada, el propio «espíritu» de cuerpo, que, como es sabido, se articula por la trama de relaciones personales que se producen en la realización de estos procesos formativos, lo que es conocido en la versión inglesa del *Old Boys Network*.

Probablemente, en términos de ecuanimidad, lo que no está necesariamente en peligro es la calidad técnica de sus componentes, pues, indudablemente, la formación de los mismos, aun realizándose a nivel autonómico, no tiene por qué desmerecer de una formación realizada a nivel nacional. Pero sí, en cambio, puede producirse una quiebra del uniformismo en este mismo componente de la calidad, en la medida en que la regionalización impida la plena circulación de candidatos por todos los concursos de provisión de vacantes.

En definitiva, si algo podemos concluir es que los elementos políticos contenidos en el denominado Estado de las Autonomías han influido a la larga en un modelo cuyos rasgos encajaban dentro del bloque de la constitucionalidad como un instrumento del principio de unidad, entendido como igual tratamiento de los administrados ante las Administraciones Públicas.