

transgresión de la normativa municipal en general (cap. 1), transgresión de las normas sobre empadronamiento (cap. 2), infracciones tributarias (cap. 3), incumplimiento contractual (cap. 4), contaminación atmosférica (cap. 5), contaminación por residuos (cap. 6), degradación de las playas (cap. 7), actividades clasificadas (cap. 8), infracciones urbanísticas (cap. 9), sanidad y consumo (cap. 10), seguridad pública (cap. 11), protección civil (cap. 12), espectáculos y establecimientos públicos (cap. 13), animales peligrosos (cap. 14), tráfico urbano (cap. 15), transporte urbano (cap. 16), carreteras municipales (cap. 17), miembros de la Corporación (cap. 18), funcionarios de carrera (cap. 19) y policía local (cap. 20). Todos los capítulos utilizan la misma sistemática sobre la base de desarrollar cuatro apartados como son consideraciones generales sobre la materia a estudiar, las infracciones administrativas tal como aparecen en la legislación vigente, las sanciones a imponer y, por último, el procedimiento administrativo a seguir. El panorama abarcado por el autor es, pues, muy amplio, si bien en ningún caso pretende ser completo, ya que, como advierte LÓPEZ-NIETO, «resulta poco menos que imposible, en un libro de estas dimensiones, la presentación del contenido de toda la normativa promulgada, desaparecido el monopolio del Estado en cuanto a la función legislativa».

El libro que comentamos se completa con la incorporación de jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional (un total de doce sentencias) como del Tribunal Supremo (un total de setenta y tres sentencias), con una referencia muy sucinta a cada sentencia, indicando tanto su fecha como el extracto de su contenido. A continuación hay una tabla de legislación que comprende un total de cuarenta leyes y disposiciones que van desde la Constitución de 1978 hasta el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de septiembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos, pasando por Leyes tan importantes como la General Tributaria, la General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, de

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, General de Sanidad, de Costas, de Carreteras, de Ordenación del Comercio Minorista o de Residuos, o por disposiciones reglamentarias tan utilizadas como el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, el de Disciplina Urbanística, el de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, el de Régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, el de Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora o el del Procedimiento sancionador en materia de Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial.

Los clásicos índices analítico, de autores y sistemático cierran el libro objeto de estos comentarios y que, dada su configuración y el estilo fácil y sencillo de su autor, está llamado a ser una buena fuente de conocimiento e información para todos los que, desde diversos frentes (político, doctrinal o científico, de gestión, funcional, directivo, profesional, etc.), han de afrontar los problemas que el Derecho sancionador, centrado en el mundo local, plantea en la actualidad. Puesto que nos movemos en terrenos a veces movedizos e inseguros, carentes de claridad normativa, y en presencia de normas dispersas y complejas, y además discurrimos por zonas en las que están en juego en ocasiones los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, obras como la que hemos noticiado deben ser saludadas con optimismo y valoradas como se merecen.

Vicente M.^a GONZÁLEZ-HABA GUISSADO

MAURI MAJÓS, Joan: *La selecció dels funcionaris al servei de les entitats locals de Catalunya*, Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2002, 254 pág.

1. ¿Pueden ponerse puertas al campo? ¿Es posible encerrar el humo en una jaula? Yo creo que no; como tampoco creo que puedan controlarse eficaz-

mente las selecciones irregulares de funcionarios. Convicción personal que no obsta, bien es verdad, a que los poderes públicos tengan el deber de regular con cuidado estos procedimientos para evitar en lo posible —ya que no eliminar del todo ni corregir ejemplarmente— las lamentables prácticas que, en este caso, con escandalosa frecuencia se practican. El libro de MAURI supone una importante participación en esta tarea porque con su lectura se hacen más inteligibles los textos legales, más esclarecedoras las sentencias, más ilustrativa la doctrina, y sabido es que las leyes y reglamentos bien explicados y sistematizados multiplican su eficacia.

El libro es convincente a la hora de exponer las bondades —casi excelencias— de los ordenamientos estatal y autonómico sobre esta materia. La normativa, escarmentada por la contumacia y habitualidad de los desarreglos, procura atar todos los cabos de la picaresca de seleccionadores y seleccionados; al mismo tiempo que la jurisprudencia suele sentar inequívocos principios de limpieza y transparencia. Mientras que la doctrina —en este punto y por excepción nada perezosa— colabora incansablemente en tales objetivos. Pues bien, el libro editado por la Escuela de Administración Pública de Cataluña expone el «estado de la cuestión» de una forma ejemplar. Confieso que, después de haber leído tanto (o quizás precisamente por ello), yo nunca había tenido clara hasta este momento una cuestión tan complicada, y ha sido ahora —y sólo ahora— cuando he logrado encajar todas las piezas del sistema: en el plano normativo, los sectores estatal y autonómico, funcional y de régimen local (que constituyen el primer paso del rompecabezas); y en el plano procedimental, los vericuetos que corren desde los requisitos de acceso hasta la toma de posesión. Porque es el caso que la selección de funcionarios al servicio de las entidades locales de Cataluña es una enreujada de hilos muy diversos, una auténtica maraña que únicamente manos muy experimentadas están en condiciones de desenredar.

Confío, en cualquier caso, que ese volumen esté en el futuro siempre sobre la

mesa de los órganos de selección, y bien harán todos en consultarlo en las mil y una incidencias del laberinto procedimental ya que, en mi modesta opinión, nos encontramos ante un manual, más que útil imprescindible, para todos los seleccionadores de buena voluntad (e inmediatamente explicaré qué quiero decir con ello).

2. Aunque no menos cierto es que la predeterminación del objetivo propuesto opera aquí, un tanto paradójicamente, como limitación del libro. Porque para llegar a la excepcional diaphanidad que acaba de ser alabada (y me he quedado corto) ha habido que simplificar un tanto las cosas, dejando deliberadamente a un lado cuestiones que siguen siendo irremediablemente problemáticas. En un hipotético dilema planteado entre el agotamiento de los análisis y la didáctica expositiva, se ha inclinado por esta segunda opción, aunque sin renunciar a su ambición temática, como salta ya a la vista en la mera lectura del índice. Lo que sucede es que la realidad no es, por desgracia, ni clara ni diáfana; antes al contrario, más parece un sendero cruzado por desviaciones que no conducen a ninguna parte, sembrado de trampas y cortado por dilemas insuperables. Algo que nadie conoce mejor que el autor porque el saber de MAURI no es solamente libresco y erudito, sino fruto de una experiencia riquísima. Me atrevo a imaginar, por tanto, que ha sufrido al redactar determinados puntos ya que, después de haberlos despachado con una cita legislativa certera y una sentencia adecuada, se habrá quedado insatisfecho al recordar que con tales normas y sentencia el problema no ha quedado resuelto, teniendo incluso la seguridad de que ha de reaparecer tercamente en procedimientos futuros de selección. Ahora bien, el desarrollo minucioso de esta problemática hubiera roto el discurso lineal del libro, enturbiado su contenido informativo y su objetivo pedagógico: hubiera resultado, en suma, otro libro que no se propuso escribir. Por lo que, en definitiva, ha tenido que dejar muy a su pesar muchas cosas en el tintero, aunque a buen seguro —y yo

me atrevo a pedírselo— nos lo contará en otras conferencias y publicaciones de las muchas que nos debe.

Esto es lo que ocurre igualmente con la jurisprudencia. Los tribunales pretenden determinar el contenido exacto de los textos legales inevitablemente imprecisos y ambiguos. Pero ¿quién determinará luego el contenido correcto de las sentencias, de ordinario todavía más imprecisas y ambiguas, cuando no contradictorias? Los tribunales tienen un estilo dual: en el fallo son terminantes e inequívocos, dicen sí o no; pero en los fundamentos jurídicos suelen expresar buenas intenciones y mejores palabras que, con frecuencia, a nada conducen ni nada enseñan. Por ejemplo, en el libro se maneja minuciosamente una doctrina jurisprudencial conforme a la cual, y para las bases de convocatorias, el principio de igualdad no prohíbe taxativamente el establecimiento de diferencias, sino sólo el de aquellas que carezcan de fundamento objetivo y razonable o que no guarden relación con el mérito y la capacidad considerados adecuadamente de conformidad con la naturaleza y función que se hayan de desarrollar. Santo y bueno, pero para eso no hacía falta llegar al Tribunal Constitucional porque ya lo sabíamos todos. Cuando en una proposición se introducen términos como los de «objetivo», «razonable» y «adecuado», su contenido se escapa como el aire de un globo pinchado una y tres veces: dentro no queda nada. Lo que concretamente queríamos saber era la validez de una convocatoria en la que se había establecido el mérito específico de que los candidatos a una secretaría local hubieran cursado un año de ciencias geológicas, y el tribunal, pese a sus declaraciones genéricas retóricas, lo dio por válido. ¿Qué metro hay para medir y qué balanza para pesar los conceptos de objetivo, razonable y adecuado? Una sentencia resuelve el caso concreto, pero no resuelve la cuestión de fondo, sino que se limita a desplazarla. Para ello están los análisis y comentarios posteriores, sin los cuales la sentencia queda desnuda, como desnuda está la ley sin las aclaraciones de la jurisprudencia. La cadena argumen-

tal y metaargumental termina prolongándose sin remedio en eslabones innumerables. Los voluminosos paquetes de jurisprudencia que aparecen en el libro no lograrán disipar del todo las perplejidades de los órganos de selección; antes bien, las aumentarán con las tremendas contradicciones de sus soluciones casuísticas. No es, pues, guía demasiado fiable la jurisprudencia, y el lector se lleva demasiadas sorpresas cuando pasa de las edulcoradas y vagas declaraciones de sus fundamentos jurídicos y las contrasta con los descarnados pronunciamientos de los fallos.

3. Pero volvamos al principio. Dije antes que el libro de MAURI está escrito para órganos de selección de buena voluntad, que, afortunadamente, no escasean. Pues bien, con este libro en la mano, sus miembros podrán resolver la mayor parte de las dudas que se les vayan presentando y evitar los errores involuntarios que cometan. Siempre será posible perderse, ciertamente, pero da mucha seguridad contar con una guía tan precisa y tan preciosa como la que estoy presentando. Mas también advierto que el libro no ha de impedir las irregularidades de los órganos de mala voluntad, que también son muchos, e incluso su lectura resultará perjudicial para la buena administración: una aparente paradoja que conviene explicar.

Los procedimientos de selección se desarrollan en dos fases perfectamente diferenciadas y de calidad jurídica muy distinta. En la fase de preparación se acumulan trámites muy farragosos y predominantemente reglados que, por ende, resultan fáciles de controlar; mientras que la fase de resolución contiene elementos intensamente coloreados de discrecionalidad que hacen prácticamente imposible su control incluso aunque en ellos se incrusten requisitos reglados. Hasta ahora venía sucediendo que las resoluciones más arbitrarias podían atacarse, si bien no por ellas mismas (puesto que la discrecionalidad las blindaba), sino por vicios en la tramitación. Pues bien, la utilización del libro de MAURI puede producir un efecto imprevisto e indeseable dado que, al ense-

ñar a todos a tramitar correctamente el procedimiento, podría también ser utilizado para evitar sus vicios y, de esta forma, el órgano torticero podrá llegar sin tropiezo alguno a la resolución y en ella expresará su arbitrariedad, ya sin riesgo de invalidación por defectos de trámite. Así, al final, no tendrá otro trabajo que el de disfrazar su preferencia nepótica con «razonamientos razonables», que es lo único que se le exige como freno a su discrecionalidad, y esto es algo que está al alcance de cualquier persona medianamente inteligente. Las mallas del control formal de los procedimientos son lo suficientemente cerradas como para poder detectar la presencia de los vicios más gruesos, pero en lo que toca a la resolución no hay forma útil de control si el seleccionador toma las debidas precauciones y aprende y sigue las observaciones de MAURI.

Está de moda en la actualidad impugnar procedimientos y resoluciones en materia de selección de funcionarios. Con razón o sin ella, casi nadie está de acuerdo con los resultados y, en cualquier caso, las oposiciones y concursos de las entidades locales tienen muy mala fama, no del todo inmerecida. Porque aquí con frecuencia se cortan los trajes a medida de los candidatos y tiene cada plazo su nombre y apellidos. El desarrollo de las pruebas es un simple trámite ritual, el nepotismo político y personal está en su casa y la Constitución y las leyes son burladas con descaro.

Esto es, desgraciadamente, cierto, pero se trata de una verdad parcial ya que las desviaciones legales no son siempre fruto de la perversidad política, sino a veces del sentido común y de los principios de buena administración. Porque es el caso que en ocasiones lleva una persona varios años al servicio de la corporación y ésta ha podido comprobar su probidad, competencia técnica, celo laboral y fidelidad a su destino: cualidades que, desde luego, no pueden comprobarse con la lectura de un currículum y la superación de unas pruebas memorísticas. En tales condiciones, ¿puede reprocharse a la corporación que se incline por lo bueno ya conocido, sin arriesgarse a las incertidumbres de

un concurso u oposición que no garantizan nada?

La pregunta es de calado porque pone en cuestión todo el sistema legal. Nótese que la Constitución y las leyes pretenden cerrar el paso al nepotismo, pero que también lo cierran —como es el caso que acaba de indicarse— a la buena administración. ¿Será forzoso entonces prescindir de un buen funcionario por un escrúpulo constitucional o meramente procedimental? ¿Habrá que dar siempre preferencia a los hueros fabricantes de currículos, eruditos a la violeta, acaparadores de títulos y memorizadores bien dotados, aunque carezcan de inteligencia, celo laboral y fidelidad a su destino? Una situación desasossegante porque nos trae el permanente e insuperable dilema de la eficacia frente a la legalidad. Un dilema que las corporaciones sensatas tienden a resolver con la aludida trampa de compromiso: en nombre de la eficacia, se escoge al candidato probado y se salva la legalidad con un procedimiento amañado que respete formalmente los mil y un requisitos que tan excelentemente nos explica MAURI.

Ahondando más: ¿quién garantiza que esta trampa se ha hecho en beneficio de la eficacia y no del nepotismo? Porque de esta forma puede escogerse al candidato de eficacia ya probada, mas también al amigo político o personal de incompetencia no menos conocida. Y, sobre todo, ¿cabe invocar la eficacia para dejar a un lado principios constitucionales y regímenes legales? Se tiene la sensación de que en estos remolinos puede naufragar la barquilla del Estado de Derecho, sin que le valga el flotador constitucional.

Insistiendo en el dudoso alcance práctico del control, pese a los denodados esfuerzos de MAURI, no se pueden poner puertas al campo ni encerrar al humo en una cesta porque siempre se escapará entre los mimbres, por sólidos que parezcan. Admitamos que el cumplimiento de los requisitos procedimentales, al menos los que son predominantemente reglados, puedan ser controlados; mas tal no sucede con la decisión de fondo, cuyo nivel de discrecionalidad técnica resulta a la postre inmune. A po-

ca experiencia y habilidad que tenga, cualquier seleccionador está en condiciones de *motivar* las razones de su decisión, ya que no es nada difícil argumentar las excelencias de una exposición teórica, la coherencia de ideas, la profundidad del discurso y hasta la elegancia del lenguaje. Y si el procedimiento ha sido correcto, nada puede hacer un tribunal de justicia para rectificar la opinión de los expertos en música o en informática que se han inclinado por un determinado candidato violinista o programador. El Derecho no puede saltar más allá de su propia sombra, y todos sabemos hasta dónde llegan —y, sobre todo, hasta dónde no llegan— los temidos zarpazos de los controladores jurídicos.

4. Yo soy un decidido partidario del sistema de oposiciones; pero he participado en demasiados tribunales como para creer en su utilidad porque, salvo excepciones más bien raras, en modo alguno garantizan que a través de ellas se seleccione al candidato más idóneo. ¿O es que la recitación memorística de un «tema» tiene algo que ver con el mérito y la capacidad de un futuro funcionario?

El problema de las oposiciones no empieza en los opositores, sino en los seleccionadores, ya que ¿qué competencia pueden tener para juzgar a nadie unas personas sin juicio ni experiencia alguna en esta función? En las comisiones de selección toman asiento individuos heterogéneos con criterios propios: a unos les gusta que los candidatos hablen deprisa para que puedan contar (¿o cantar?) lo más posible, mientras que otros no quieren recitaciones memorísticas aunque los contenidos sean inevitablemente más reducidos; unos exigen que se citen las leyes con precisión y se extasían oyendo la letra de artículos enteros, mientras que otros opinan que, sabiendo buscar los textos, no hace falta cargar la memoria con cosas que se pueden consultar; unos esperan impacientes una invocación doctrinal que consideren imprescindible («no ha citado a Castán», reprochan luego en las deliberaciones). El pobre opositor no sabe a qué carta quedarse y el preparador le re-

comienda la más segura —o sea, la recitación memorística rápida—, que es al tiempo la más torpe. ¿Habrá entonces que hacer oposiciones para formar parte de jurados de oposiciones? No alarguemos los despropósitos; pero mientras no haya seleccionadores que conozcan este oficio, de nada valen unas pruebas esterilizadas por el capricho de quienes juzgan y, en suma, sometidas a un azar imprevisible.

Con todo, puestos a racionalizar, habría que extenderse también al contenido de las pruebas. Porque (siguiendo con el ejemplo de plazas jurídicas) los programas suelen ser burlescos: la anticrisis convive con el acto administrativo a diez minutos por cada tema. ¿Qué puede decirse sensatamente sobre el acto administrativo o los conflictos laborales colectivos en diez minutos? El preparador espuma a ojo cuatro artículos de la frondosa legislación vigente, que adorna con un par de citas doctrinales. Mas ¿cómo acertar en esta selección? «No ha dicho esto o lo otro», criticarán luego al opositor. Aunque la cuestión de fondo es otra: ¿de qué vale saber tanto de artículos y tan poco del acto administrativo, que los candidatos no tienen tiempo ni interés en comprender? En este punto seguimos en el siglo XIX o en la edad de las remotas escuelas de mandarines.

En suma, que habría que revisar la fórmula de las oposiciones de arriba abajo, incluyendo las pruebas, sus contenidos y el adiestramiento de los juzgadores. Dicen que es el sistema menos malo; pero malo es, sin ambages, como mecanismo de selección. Y si encima ni siquiera se garantiza la igualdad de los candidatos, no se acierta a saber qué queda de todo ello. Lo que más me estremece es pensar que así es como reclutan anualmente nuestras Administraciones públicas a varios miles de «servidores» y que casi nadie se preocupa de reflexionar seriamente sobre esta cuestión. ¿No habrá una fórmula capaz de superar el nepotismo y la rutina memorística, de compatibilizar la eficacia administrativa con las garantías constitucionales?

Alejandro NIETO