

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito Legal M. 1.582.-1958

AÑO XIX

MARZO-ABRIL 1960

NUM. 110

I. SECCION DOCTRINAL

La Jefatura administrativa en las Corporaciones locales

por

JULIAN CARRASCO BELINCHON
Secretario de 1.ª Categoría de Administración Local

INTRODUCCIÓN

El examen de la legislación española relativa a la organización de las Corporaciones locales, nos permite tomar como punto de partida del análisis que nos proponemos realizar, las dos circunstancias siguientes :

1.ª Al Secretario le corresponde la Jefatura administrativa de las Corporaciones locales, Jefatura que actúa bajo la dirección política que incumbe a los órganos representativos :

— Presidencia y Diputación, en la esfera provincial, y
— Alcaldía, Ayuntamiento Pleno y Comisión Permanente, en el plano municipal.

2.ª El Secretario no es sólo el miembro técnico de dichos órganos de gobierno, sino también el que goza de una mayor estabilidad, por su carácter profesional, con lo que su papel reviste aún mayor importancia, por cuanto es el instrumento que da continuidad a la vida de las Corporaciones locales, cuyas cabezas rectoras son removidas con mayor frecuencia.

Estas circunstancias ponen de manifiesto la trascendencia de la figura del Secretario, y la atención que debe prestarse a las condiciones que debe reunir el que desempeñe este puesto de trabajo. Condiciones que se acusan aún en mayor grado si se tienen en cuenta las funciones que como Jefe tiene que llevar a cabo.

Precisamente, el propósito que nos anima es el de considerar estas funciones a la luz de los principios de organización, y, por ello, nos parece lo más oportuno dividir el estudio en tres partes: en la primera, examinaremos cuáles son las funciones básicas inherentes a toda Jefatura; en la segunda, analizaremos cómo las mismas están configuradas en la Administración local española, referidas al cargo de Secretario, y, en la tercera, expon-dremos una serie de conclusiones, deducidas del examen comparativo de las dos anteriores.

I. FUNCIONES BÁSICAS DE LA JEFATURA

1. *Planteamiento*

Del examen de la doctrina, parece que pueden concretarse como funciones básicas de toda Jefatura, las siguientes:

- a) Organizativa.
- b) Directiva.
- c) Disciplinaria.
- d) Impulsora.
- e) Educativa.

2. *Función organizativa*

Previo al examen del contenido de la misma, es conveniente fijar cuál sea el concepto que de organización tenemos, y cuáles son los fines a la misma atribuidos.

A) *Concepto de organización.*

De acuerdo con G. Leener, la consideramos como «el conjunto de funciones cuyo concurso es necesario para alcanzar un fin determinado» (1).

En consecuencia, toda organización supone:

- Un objetivo que se pretende;
- Un conjunto de esfuerzos o actividades, y
- Una coordinación entre ellos.

B) *Fines de la organización.*

En sentido genérico, toda organización pretende:

a) Lograr una economía:

- De personal;
- De material;
- De tiempo, y
- De espacio.

b) Proporcionar una visión de conjunto, y

c) Conseguir una reducción de imprevistos.

Ahora bien, si la organización la referimos a la Administración pública, estos fines se pueden concretar en dos puntos:

a) O se pretende en definitiva una reducción de gastos de gestión.

b) O se busca una perfección en los servicios.

Generalmente, se da preferencia a este segundo objetivo sobre el primero, aunque no deba de olvidarse éste en ningún momento.

A este respecto, se debe tener presente que ha sido precisamente el no considerar el objetivo económico la causa del desprestigio que con frecuencia padecen las empresas públicas en muchos países.

(1) *Tratado de organización de empresas.* Madrid, 1959, pág. 6.

En éstas, al soslayarse la preocupación económica en su funcionamiento, se cae en los progresivos déficits financieros que las llevan a ser inoperantes, salvo que se acuda constantemente al recurso de más elevadas subvenciones presupuestarias en cada ejercicio.

Esto no significa, ni mucho menos, que dichas empresas tengan que autofinanciarse plenamente, no, pues razones de interés general imponen en la mayoría de los casos que la recaudación obtenida con las tarifas por prestación de servicios no permita cubrir los gastos de explotación y gestión.

Lo que quiere decir, es que la atención a las necesidades sociales es más satisfactoria cuando en la gestión de las mencionadas empresas existe una auténtica preocupación por la salud económica de las mismas. Preocupación que a veces no suele existir, por confundir el que se admita liquidar con déficit, con que éste no tenga límite, o sea muy elevado.

C) *Contenido de la función organizativa.*

El problema de organización, nos dice Erich Wisbert, es primordialmente un problema de división práctica de las tareas y funciones (2).

En consecuencia, podemos estimar que el contenido de esta función se puede concretar en los siguientes puntos:

1.º Estructuración de servicios de acuerdo con dos normas elementales, y que, sin embargo, a veces se olvidan:

a) Estructuración adecuada a los objetivos que se pretenden alcanzar; y

b) Estructuración conforme a los medios disponibles:

- Personales;
- Materiales, y
- Económicos.

(2) *Organización para pequeñas y grandes empresas.* Barcelona, 1959, pág. 86.

El buen organizador no es el que monta una estructura muy voluminosa y complicada, sino el que con gran sencillez de servicios y con costes reducidos, logra atender las necesidades que le han sido encomendadas.

2.º Asignar a los servicios:

- a) Los objetivos concretos a realizar.
- b) El personal competente que ha de desempeñarlos.
- c) Los medios materiales precisos.

3.º Establecer los lazos de dependencia jerárquica que deben existir entre los diferentes servicios, así como las relaciones de cooperación y armonía.

4.º Sentar las bases de desarrollo y transformación de las funciones de forma que se adapten en cada momento a las cambiantes exigencias sociales a las que sirven.

3. *Función directiva.*

En la función directiva se pueden distinguir cuatro fases distintas y complementarias entre sí:

- a) Programación.
- b) Actuación.
- c) Coordinación.
- d) Fiscalización o supervisión.

A) *Programación.*

Programar, en el sentido que ahora lo utilizamos, significa:

- a) Estudiar y analizar los objetivos que pretendemos alcanzar.
- b) Decidir cuáles son las mejores formas de lograr los mismos.
- c) Determinar los planes de actuación que pensamos llevar a cabo.

- d) Concretar los métodos a los que se ajustará dicha actividad.
- e) Disponer de los medios precisos para realizar la referida labor.
- f) Establecer los resultados que deseamos alcanzar.

La programación en las Administraciones públicas es fruto de la acción conjunta de los políticos y de los funcionarios, si bien una elemental exigencia de organización aconseje una división del trabajo entre ambos:

- a) Por su naturaleza decisoria, es esencialmente político:
 - 1) El estudio y análisis de los objetivos.
 - 2) La determinación de los planes de actuación.
 - 3) La concreción de las mejores formas de conseguir dichos objetivos
 - 4) El establecer los medios para alcanzarlos.
 - 5) El fijar los resultados.

b) En cambio, su carácter eminentemente técnico determina que sea de la competencia de los funcionarios:

- 1) El estudio de la problemática de los objetivos.
- 2) El análisis de las posibles formas de consecución.
- 3) La predeterminación de los planes de actuación.
- 4) El establecimiento de los métodos de acción.
- 5) La fijación de los recursos precisos.

B) *Actuación.*

En esta fase se llevan a la práctica, dentro de la organización creada, los planes preparados y aprobados. Entraña, pues, toda la problemática del mando, de la que no podemos ocuparnos en detalle.

Ahora es suficiente destacar, de acuerdo con el Profesor Riccardi (3), los puntos siguientes, como más importantes:

(3) *La dinámica de la dirección.* Madrid, 1959, pág. 71.

- a) Asignar a cada uno el puesto que le corresponde en la organización.
- b) Determinar las atribuciones y responsabilidades que pertenecen a cada uno.
- c) Asignar las obligaciones especiales.
- d) Dictar las oportunas órdenes e instrucciones.
- e) Basar estas órdenes e instrucciones sobre programas y normas específicas del organismo o Corporación.

C) *Coordinación.*

La coordinación es una exigencia primaria de la organización, pues sólo con la armonización de las funciones que integran ésta se pueden obtener los fines que se persiguen.

Exigencia que se acentúa a medida que crece el volumen de la organización, de tal forma, que puede afirmarse que la eficacia de ésta descansa en primer término en la coordinación de sus elementos constituyentes. Y, al mismo tiempo, que el grado de coordinación conseguido es índice de eficiencia de la Jefatura de cualquier organismo.

Por otra parte, la acusada especialización de los diversos servicios de las Administraciones modernas, requiere a su vez, una activa coordinación administrativa entre ellos, dirigidos al logro de los objetivos propuestos.

En definitiva, la coordinación implica un designio u objetivo, pero de ello no se sigue el que todos y cada uno de los miembros de la organización, aunque exista un verdadero interés mutuo, una mutua comprensión y una cierta participación, tengan de hecho un profundo conocimiento de este objetivo y de cómo ha de lograrse. Este conocimiento debe estar siempre presente en los altos funcionarios responsables de los resultados, los cuales deben tener también conciencia de que cuanto más se extienda este conocimiento por todos los grados de la organización, hasta informarla toda, tanto mayor será el esfuerzo coordinado y la potencia de la organización para el logro de su propósito (4).

(4) James D. MOONEY: *Principios de organización*. Madrid, 1958, pág. 59.

D) *Fiscalización.*

La fiscalización o control consiste en la vigilancia de la actuación, con el fin:

- De comprobar que se lleva a cabo en la forma prevista.
- De corregir y subsanar cualquier desviación o error, y
- De comparar los objetivos propuestos con los resultados obtenidos.

De aquí es que se estime que todo plan de control debe comprender los siguientes elementos:

- a) Un objetivo: que establece lo que se desea lograr.
- b) Un procedimiento: que especifica
 - Cómo.
 - Cuándo, y
 - Por quién será ejecutado el plan.
- c) Criterios acerca de qué debe entenderse por buen resultado.
- d) Forma de valorar los resultados obtenidos (5).

La fiscalización, en cuanto implica una intervención más o menos manifiesta en la actividad de otras personas, requiere, además de su planificación, aplicarse con sujeción a normas o criterios apropiados. Criterios que basándose en René Falcounier (6), podemos sistematizar de la siguiente forma:

a) *Cuándo debe fiscalizarse:*

a') Durante la actuación, si existe riesgo de errores, para enmendarlos o incluso evitarlos, consiguiendo así una economía de esfuerzos, de tiempo, etc.

b') Después de la ejecución, en los restantes casos, comparando los resultados obtenidos con los previstos.

(5) HOLDEN, FISH y SMITH: *Dirección de empresas*. Buenos Aires, 1957, página 10.

(6) *El Jefe administrativo y el mando*. Barcelona, 1958, págs. 85-86.

b) *Cómo debe fiscalizarse:*

a') Con tacto:

Se debe procurar no dar la impresión de que intentamos amonestar, sino al contrario, de que controlamos para ayudar.

Se debe ejercer el control franca y no taimadamente.

Se debe tener en cuenta que las circunstancias pueden haber cambiado desde que se dieron las instrucciones iniciales. En cuyo supuesto se deben completar las órdenes dictadas.

b') Con buen sentido: no controlar más que lo importante. Para el resto contentarse solamente con ligeros sondeos.

c') Con espíritu constructivo:

Adiestrar a los subordinados a autocontrolarse y a dar cuenta de los resultados.

Estimular la presentación de sugerencias.

Otorgar confianza, sin menoscabo de vigilar conscientemente.

4. *Función disciplinaria*

En la función disciplinaria se pueden distinguir tres aspectos distintos y complementarios entre sí:

- a) La acción sancionadora.
- b) La acción reparadora, y
- c) La acción recompensadora.

A) *Acción sancionadora.*

Como principio fundamental se propugna que sólo se debe recurrir a las sanciones, cuando previamente han fracasado los restantes procedimientos aplicables, por ser el funcionario incapaz de corregirse por sí mismo, y únicamente el temor al castigo le obliga a seguir el camino derecho.

Es, pues, un último recurso con que cuenta la Jefatura para

llevar a cabo su misión. Debe tener, pues, carácter de norma de excepción, y no de regla ordinaria de actuación.

Cuando en un Servicio cualquiera se tiene que acudir cotidianamente a las sanciones, es clara expresión de que algo funciona mal, y no siempre es reflejo de culpabilidad de los subordinados, sino que es síntoma de un ambiente enrarecido, posiblemente debido a una concatenación de diversas causas.

Como normas prácticas se propugnan, entre otras, las siguientes:

1.ª No amenazar de antemano, sino al contrario, dar la impresión de que se presupone la obediencia.

2.ª Cuando se produce una falta, buscar siempre la causa determinante de la misma.

3.ª Determinar, una vez puestos en claro los hechos, las responsabilidades.

4.ª Fijar las sanciones procedentes, teniendo en cuenta que sean proporcionadas a las faltas cometidas, pues en otro caso se provocan efectos contraproducentes:

a) El subordinado se indigna contra la inmoderada amonestación.

b) No reconoce la falta cometida.

c) Pierde la confianza en la justicia del jefe.

5.ª Graduar y ponderar las sanciones:

a) Primero: la advertencia.

b) Luego: la reprimenda.

c) Más tarde: la sanción ligera, y

d) Por último: la sanción grave.

6.ª Antes de aplicar la sanción es conveniente tomarse un poco de tiempo:

a) Permite recapitular los hechos y reflexionar.

b) No se aplica bajo la influencia de la cólera, con lo cual hace que el jefe conserve el dominio de sí mismo.

c) Impresiona más la sanción en frío. Pero no ha de distanciarse mucho, pues en otro caso es perjudicial (7).

B) *Acción reparadora.*

Como principio esencial se establece que el jefe debe de estar dispuesto a atender todas las reclamaciones que formulen sus subordinados, antes de dejar que cuaje un malestar en el seno de los mismos.

Es preferible, indudablemente, eliminar malentendidos a tiempo, que tener que adoptar después medidas drásticas para restablecer la disciplina.

Ante una reclamación cualquiera de los subordinados, la conducta que el jefe debe seguir, según aconseja la práctica, se puede concretar en los siguientes puntos o fases:

- 1.º Esclarecer la razón o sinrazón de la misma.
- 2.º Investigar las posibles causas de tal reclamación, que quizás no tengan nada que ver con el contenido de la misma, sino que ésta ha sido la válvula de escape de un resentimiento más o menos arraigado.
- 3.º Corregir las causas determinantes de éstas o de aquélla.
- 4.º Dar satisfacciones a los interesados.
- 5.º Convencerles de lo procedente de la decisión adoptada.
- 6.º Vigilar los aspectos corregidos, con el fin de evitar la repetición de las causas.

C) *Acción recompensadora.*

El sistema de recompensas, se ha afirmado, es el medio de que dispone el jefe para expresar en qué medida evalúa la actuación de sus diversos colaboradores.

(7) A. CARRARD: *Psicología del Jefe*. Barcelona, 1946, págs. 75-77. R. FALCOUNNIER: *obra citada*, págs. 87-90.

La evaluación debe ser :

Certera y rápida.

Ejercitada con discriminación.

Graduada, para que se ajuste a los méritos de cada cual.

Alentadora, para inspirar a todos esperanzas y fomentar la emulación.

Diversa en sus manifestaciones, para evitar lo que pudiera parecer rutina, y

Pública, siempre que lo permita la debida consideración del amor propio del interesado.

Sea cual fuere el efecto que la Jefatura se propone producir mediante una recompensa, ese efecto será siempre acrecentado si existe la seguridad de que el fallo se dará ; de que, invariablemente, serán premiadas las acciones meritorias. Esa seguridad que tiene cada cual de que ha de dar cuenta de su conducta, fomenta un sentimiento saludable de responsabilidad (8).

Las recompensas, como estímulo y premio, son un eficaz instrumento en manos de la Jefatura para conducir a sus subordinados en el cumplimiento de las misiones que se les confían. Tanto los premios honoríficos: menciones, votos de gracias, felicitaciones, etc. ; como los materiales: cambios de puesto de trabajo, premios en metálico, permisos extraordinarios, etc., si se emplean objetivamente, pueden proporcionar fecundos resultados.

Los procedimientos y medios recompensadores utilizables son múltiples, pero en todos ellos, se reconoce, deben darse unos denominadores comunes :

a) *En cuanto al que los recibe*: han de proporcionarle una satisfacción adecuada a la conducta que se evalúa.

b) *En cuanto al procedimiento*: ser público y objetivo, eliminando toda posibilidad de favoritismo.

c) *Y, en cuanto al que los otorga*: basarse, ya en la conce-

(8) Edward D. JONES: *Organización y administración de empresas industriales*. Madrid, 1958, pág. 227.

sión directa, ya en la propuesta de concesión, según los casos, en méritos contraídos por el funcionario dentro del servicio. Debe premiarse únicamente el comportamiento profesional, con exclusión de cualquier otra motivación.

5. *Función impulsora*

Se ha destacado certeramente, que lo que necesita toda Entidad, ya sea pública o privada, es un principio de dirección que permita el completo desarrollo de la fuerza individual y la responsabilidad, y al mismo tiempo dé una orientación común a la visión y al esfuerzo, establezca el trabajo en equipo y armonice las metas del individuo con la prosperidad común (9).

El conseguir este objetivo, es decir, el lograr un pleno despliegue de las facultades potenciales existentes en los subordinados, es función de la Jefatura, y posiblemente, la más difícil de alcanzar totalmente, pues impone unas exigencias que no siempre es fácil de satisfacer.

Dichas exigencias, verdaderos presupuestos de la función impulsora, las podemos sintetizar en tres principios:

A) *Gozar de prestigio ante los subordinados.*

Para conseguirlo, es preciso —como admirablemente pone de relieve Angel Caso— que el subordinado sepa que ser jefe equivale a tener una mayor responsabilidad; que esté convencido de que la Jefatura es más un contenido de deberes, que un conjunto de privilegios; si ve en el jefe al que guía; si entiende que la Jefatura envuelve las cualidades de servidumbre —adhesión a la idea, cultura, disciplina, honradez, laboriosidad, puntualidad, salud y vigor—, sólo que en grado máximo, quizás siendo inferior lo entienda y adquiera conciencia de su inferioridad, y ésta lo capacite para ofrecer su aportación, si mínima, no por ello carente de interés (10).

(9) Peter F. DRUCKER: *La gerencia de empresas*. Buenos Aires, 1957, páginas 133-84.

(10) *Organización de oficinas*. México, 1948, pág. 103.

En definitiva, el prestigio ante el subordinado ha de ser ganado día a día por la conducta humana y profesional del jefe. Es el esfuerzo, el tesón y el acierto en la actividad, el que proporciona la autoridad moral de que se goza ante los colaboradores. Es, pues, un quehacer cotidiano y fundamental de todo jefe.

• B) *Inspirar confianza a los subordinados.*

El jefe debe inspirar siempre confianza a sus subordinados, y para lograrlo, ha de cumplir, entre otras, las siguientes exigencias:

- a) Debe decir siempre la verdad.
- b) Ha de hacer frente a los hechos, por muy adversos que puedan ser.
- c) No debe criticar nunca a los superiores.
- d) Debe tomar siempre la defensa del subordinado.
- e) Tiene que velar en todo momento por el bienestar de sus subordinados.
- f) No debe faltar nunca a lo prometido.
- g) Debe estar siempre dispuesto a ayudar en los trabajos.
- h) Debe prestar atención a las reclamaciones que se le formulen, y
- i) Debe ser siempre optimista (11).

C) *Lograr el afecto de los subordinados.*

Si se pretende realizar una actividad impulsora integral, no es suficiente tener prestigio ante los inmediatos colaboradores, ni contar con su confianza; es preciso lograr su afecto.

Ahora bien, el conseguir el afecto es pretensión sumamente ardua y, al propio tiempo, paradójicamente sencilla.

Ardua, por cuanto requiere una preocupación por los problemas de los subordinados que no siempre se suele tener, y

(11) F. DE CARVALHO HENRIQUES: *La gerencia y el personal de la empresa.* Madrid, págs. 87-88.

no por falta de interés y deseos, sino por las absorbentes tareas directivas que ocupan con exceso el tiempo del jefe.

Sencilla, por cuanto la simple consideración de las apetencias y necesidades primarias del ser humano nos da la clave de cómo puede atenderse.

Las directivas que a este respecto se consideran más eficaces, se pueden concretar en una negativa y en otra positiva.

a) *Directiva de contenido negativo*: El jefe debe evitar a todo trance imponerse por el miedo. Si emplea el temor como arma conseguirá a lo sumo la sumisión, jamás la adhesión.

b) *Directiva de contenido positivo*: Para ganar el afecto de las personas, es necesario conocer sus necesidades, en especial:

1.º La necesidad de apoyarse en alguien:

- a) El jefe debe representar un apoyo para sus subordinados.
- b) El jefe tiene que interesarse por la suerte de éstos.
- c) El jefe ha de hacerse partícipe de las alegrías y de las penas de sus subordinados.
- d) El jefe tiene que escuchar las reclamaciones de sus colaboradores, y debe esforzarse por encontrarles remedio.

2.º La necesidad de sentirse apreciado, que deriva de la exigencia de afirmarse, de salir adelante (12).

En definitiva, la función impulsora descansa en las aptitudes de la Jefatura para conducir y guiar hombres hacia un objetivo: el perseguido por la entidad o Corporación a la que se sirve.

El buen jefe —dice M. Gilbert Frost— no sólo debe ser un buen jefe, sino ser capaz de que se le juzgue como buen jefe, y, además, animar a otros para ser buenos jefes. Debe inspirar lealtad, respeto y confianza en su juicio. Sólo así podrá reunir y conservar un equipo de subordinados que trabaje bien y en buen

(12) René FALCOUNNIER: obra citada, pág. 102.

orden. Si sus acciones provocan sospechas, otros tratarán de suplantar sus decisiones con decisiones propias, surgirán envidias y el espíritu de equipo desaparecerá (13).

6. *Función educativa*

El jefe no sólo tiene que organizar y dirigir el trabajo, sino que también le compete disciplinarlo e impulsarlo, como hemos visto.

Pero, además, si es auténticamente jefe, tiene que desempeñar una función educativa respecto a sus subordinados.

Función en la que pueden distinguirse diversas fases o aspectos.

En primer lugar, tiene que instruir a los nuevos funcionarios, habilitándolos para el desempeño de las tareas que se les encomiendan.

Labor de instrucción que también tiene que desarrollar respecto a los empleados que pasan a distintos puestos de trabajo, diferentes a los que ocupaban anteriormente.

Instrucción que comprende no sólo el adiestramiento para la realización de las funciones que se confían, sino también la adaptación al medio ambiente donde han de llevarse a cabo.

En segundo lugar, el jefe tiene que capacitar a sus subordinados perfeccionando sus aptitudes y conocimientos para permitirles realizar tareas más complejas y superiores, mediante la promoción a puestos más elevados. Y, en especial, preparar a sus posibles sucesores en el cargo que desempeña.

En tercer lugar, ha de crear el clima de trabajo apropiado para que los funcionarios encuentren atractivo el sugerir iniciativas y mejoras que perfeccionen los servicios.

Y, en último término, el jefe ha de fomentar con los medios a su alcance, la formación cultural superior de sus subordinados, para facilitar tanto su elevación humana como su promoción social.

(13) *Técnicas de dirección de empresas*. Barcelona, 1957, pág. 218.

II. EXAMEN DEL RÉGIMEN LEGAL VIGENTE EN LAS CORPORACIONES LOCALES

Una vez estudiadas las funciones básicas de toda Jefatura en general, es el momento de considerar brevemente cómo se delimitan legalmente las mismas en la Administración local española respecto al Secretario.

Las atribuciones que al Secretario se confieren, las podemos sistematizar, de acuerdo con las funciones que hemos analizado, de la forma que a continuación se indica.

1. *Función organizativa*

A) *El Secretario como Jefe de todas las dependencias y servicios generales y del personal.*

En tal concepto, se le asignan las siguientes atribuciones:

a) Organizar los servicios que el Estado confiera o encargue a la Corporación, y distribuir el personal afecto a aquéllos, que actuará a las órdenes de los respectivos organismos, pero con subordinación jerárquica al Secretario (14).

b) Proponer al Presidente las horas ordinarias y extraordinarias de trabajo del personal (15).

c) Dar posesión de sus cargos a todos los funcionarios (16).

d) Destinar y trasladar al personal a los distintos servicios y dependencias, según las aptitudes y visto el informe del jefe de la dependencia respectiva (17).

(14) Número 7.º del artículo 144 del vigente Reglamento de Funcionarios de Administración local.

(15) Número 8.º del artículo 144 del citado Reglamento.

(16) Número 11 del mismo artículo.

(17) Número 12 de ídem.

B) *El Secretario como Jefe directo de la Secretaría y de los servicios jurídicos y administrativos.*

En su condición de Jefe directo de la Secretaría, le corresponde organizar los servicios de la misma, distribuyendo el trabajo entre el personal de dicha dependencia (18).

2. *Función directiva*

A) *El Secretario como Jefe de todas las dependencias y servicios generales.*

Las atribuciones que en tal concepto tiene conferidas, las podemos distinguir en:

- De actuación.
- De coordinación, y
- De fiscalización.

a) *Funciones de actuación.*

1.^a Dictar las disposiciones de régimen interior precisas para el mejor funcionamiento de todos los servicios, e impulsar los expedientes, sin perjuicio de las atribuciones de índole técnica que correspondan a los respectivos jefes (19).

2.^a Comunicar a los diversos jefes y personal correspondiente las resoluciones y decretos que les conciernan, y promover el trámite que proceda en los expedientes que conozcan, sirviendo de nexo entre los mismos y los órganos deliberantes y directivos de la Entidad (20).

3.^a Recibir todos los días laborables, en horas determinadas, la firma de los distintos Servicios, Secciones o Negociados y recoger, en su caso, la del Presidente (21).

(18) Número 1.º del artículo 145 del mencionado texto legal.

(19) Numero 1.º del artículo 144 de ídem.

(20) Número 3.º del mismo artículo.

(21) Número 4.º del artículo 144 del reiterado Reglamento.

4.^a Redactar una Memoria anual, de acuerdo con lo establecido en las oportunas disposiciones (22).

5.^a Dirigir los servicios que el Estado confiera o encargue a la Corporación (23).

6.^a Formar el plan de vacaciones anuales, emitir informe para la concesión de licencias y cuidar el normal disfrute de las otorgadas (24).

b) *Función de coordinación.*

Incumbe al Secretario el adoptar las medidas necesarias para la coordinación de todas las dependencias, a fin de lograr la más perfecta actuación conjunta, y el exacto cumplimiento de las disposiciones legales y de los acuerdos adoptados (25).

c) *Funciones de fiscalización.*

1.^a Inspeccionar la marcha de todos los servicios, dando cuenta al Presidente de las deficiencias que observe (26).

2.^a Vigilar especialmente la conservación, ornato y policía del edificio en que tenga su sede la Corporación, y de sus enseres, muebles y objetos, o delegar al efecto en funcionario competente (27).

3.^a Vigilar la puntual entrada y permanencia del personal en el servicio, y su debido comportamiento (28).

B) *El Secretario como Jefe directo de la Secretaría y de los servicios jurídicos y administrativos.*

Las facultades que por tal condición le están asignadas, las podemos distinguir en:

- De actuación, y
- De fiscalización.

(22) Número 6.º del mismo artículo.

(23) Número 7.º de ídem.

(24) Número 10 de ídem.

(25) Número 2.º de ídem.

(26) Número 1.º de ídem.

(27) Número 5.º de ídem.

(28) Número 9.º de ídem.

a) *Funciones de actuación.*

1.ª Dirigir los servicios de Secretaría (29).

2.ª Abrir la correspondencia oficial, recibir las solicitudes, partes y documentos de todas las dependencias y servicios, dirigir el Registro de entrada y salida y decretar el pase de cada documento a la oficina o funcionario que deba encargarse de su tramitación y despacho (30).

3.ª Recabar los informes y dictar las providencias de trámite procedentes, y elevar a la Presidencia o a la Corporación los expedientes que hayan de resolver (31).

4.ª Gestionar y dirigir los actos encaminados a inmatriculación, compra, enajenación e inventario de los bienes que constituyan o hayan de constituir el Patrimonio de la Entidad, así como todo lo relativo a la posesión y régimen jurídico de dichos bienes, y expedir las necesarias certificaciones (32).

5.ª Firmar todas las comunicaciones, salvo las que vayan dirigidas a autoridades y organismos oficiales, en cuyo caso será indispensable la firma del Presidente (33).

b) *Funciones de fiscalización.*

1.ª Vigilar la ejecución de los acuerdos, previo el cumplimiento de la Presidencia, y de los decretos de la misma, así como su notificación en forma (33).

2.ª Custodiar los sellos oficiales y cuidar de su adecuado uso, o delegar dicha misión en otros funcionarios (34).

3.ª Cuidar de que en la vitrina o tablero de edictos se fijen los anuncios y resoluciones de interés general (35).

(29) Número 1.º del artículo 145.

(30) Número 2.º del mismo artículo.

(31) Número 4.º de ídem.

(32) Número 6.º de ídem.

(33) Número 5.º de ídem.

(34) Número 7.º del artículo 145.

(35) Número 8.º del mismo artículo.

3. *Función disciplinaria*

Corresponde al Secretario amonestar a los funcionarios que incurran en faltas y, en su caso, dar cuenta de las mismas a la Presidencia, y proponer la instrucción de expediente cuando proceda (36).

III. CONCLUSIONES

Si interpretásemos literalmente los preceptos legales reseñados, resultaría que la figura del Secretario quedaba bastante empuñada, pues no se le asignan expresamente todas las funciones que hemos expuesto como básicas en toda Jefatura. Sin embargo, la realidad es muy otra, y así, podemos resaltar que corresponde al Secretario:

1.º Un papel destacado en la organización y reforma de todos los servicios locales.

2.º Una participación activa en la programación de las actividades de la Corporación.

3.º Un puesto relevante en la dirección de todos los servicios.

4.º Una acción importante en la coordinación de las actividades locales.

5.º Una labor permanente de supervisión sobre las dependencias de la Corporación.

6.º Una acción disciplinaria, si bien limitada, como ya en otra ocasión pusimos de relieve.

7.º Una función impulsora constante de todos los servicios.

8.º Y, una preocupación por la capacitación de todos los funcionarios, surgida de su condición de Jefe de todo el personal.

Del estudio comparativo de la problemática de la Jefatura —expuesta en la primera parte—, y de la situación legal y real del

(36) Número 13 del artículo 144.

Secretario, como Jefe, se pueden obtener una serie de conclusiones, de las que la mayor parte merecen la pena de indicarse :

Primera. El Secretario cuenta con posibilidades, que de hecho ejercita, para organizar los servicios locales de forma que puedan atender mejor a las necesidades sociales a las que deben su existencia.

Organización que en unos casos implica simplificación de servicios, en algunos creación de otros nuevos, y siempre perfeccionamiento de las actividades locales.

Esta es la principal preocupación que anima a todos los primeros funcionarios locales.

Segunda. El Secretario, siguiendo las instrucciones aprobadas por la dirección política, dispone de amplio campo en la programación de las actividades de la respectiva Corporación :

- a) Investigando o haciendo que se investigue :
 - las necesidades sociales que pueden ser atendidas o que pueden ser mejor cubiertas ;
 - las formas más adecuadas de atenderlas, y
 - los medios que se precisan.
- b) Estudiando la estructura apropiada a cada servicio.
- c) Sugiriendo la prelación en la reforma de servicios.

Tercera. El Secretario tiene delante de sí una extensa labor que cumplir en la dirección de los servicios administrativos, tanto cuando éstos directamente satisfacen necesidades públicas, como cuando son el soporte de los restantes servicios locales.

Quizá ésta sea la preocupación que más constantemente siente el titular de la Secretaría.

Cuarta. El Secretario, sobre todo el de las grandes Corporaciones, dedica parte de su actividad a armonizar los múltiples servicios de aquéllas, única forma de lograr una actuación eficiente y no desequilibrada.

Quinta. El Secretario dispone de una amplia gama de medios fiscalizadores de la actividad de la Corporación, para poder conocer periódicamente los resultados de cada una de ellas.

Un aspecto del control al que cada día se va dando más importancia, pues realmente la merece, es al análisis comparativo del coste de cada servicio, que permite en muchos casos decidir sobre cuál sea la forma más apropiada de gestión del mismo.

A este respecto, Juan Alfaro y Alfaro, en un interesante artículo recientemente publicado, propugna, como conclusiones, que es conveniente :

— Promover entre los jefes administrativos la inquietud por el conocimiento de sus costes y rendimientos y por controlar su movimiento periódicamente.

— Incluir en las Memorias periódicas que los jefes elevan a sus superiores, los estudios de costes y rendimientos, y los jefes superiores deben realizar el estudio comparativo entre sus diversas unidades.

— Calcular los costes y rendimientos «standard» que sea posible para facilitar la labor de los órganos en cada caso particular.

— Exigir la responsabilidad debida al jefe que mantenga costes superiores y rendimientos inferiores a los considerados normales.

— Fomentar la cooperación de todos los funcionarios en el espíritu de economía en el servicio, haciendo la organización lo suficientemente flexible para que pueda soportar las modificaciones o variaciones que estos estudios aconsejen (37).

Sexta. El Secretario respecto a la función disciplinaria precisa, en cuanto Jefe, además de poder amonestar a los funcionarios que incurran en faltas y de proponer la instrucción de expediente cuando proceda, tener legalmente atribuciones para conceder recompensas de menor grado, pues su misión no puede en este sentido quedar limitada a lo puramente negativo.

Además, es conveniente que preste una atención especial a las reclamaciones que se le eleven, por cuanto, como dijimos, éstas, si son frecuentes, suelen ser síntoma de un malestar latente.

(37) *El coste y rendimiento de los órganos administrativos.* Artículo publicado en «Documentación Administrativa», núm. 24, diciembre de 1959.

Séptima. El Secretario, dentro del ámbito de su acción, es el motor impulsor de los servicios de la Corporación, de aquí la importancia que tiene el que goce de prestigio ante los subordinados, disfrute de la confianza de éstos, y logre su afecto.

La realidad de la vida de la mayoría de las Corporaciones, con una plantilla reducida, convierte a aquélla en el campo ideal y fácil para la consecución de este triple objetivo.

En igual sentido, cuando estas exigencias no se logran, los efectos nocivos son difíciles de evitar, ni siquiera de aminorar.

Octava. Y, por último, el Secretario tiene a su cargo la función formativa de sus subordinados:

- a) Instruyéndoles en el desempeño de sus tareas.
- b) Capacitándoles, perfeccionando su labor.
- c) Fomentando su formación cultural y humana, para el mejor servicio a la comunidad de la que forman parte y a la que prestan su trabajo, callado, pero constante y fecundo.