

Hacia una configuración nueva del Secretario de Administración local

por

ANTONIO MARTINEZ BLANCO

Secretario de Primera categoría de Administración local.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. III. EL SECRETARIO, JEFE ADMINISTRATIVO MUNICIPAL.—IV. LAS RAZONES DE ESTA JEFATURA. — V. SUBORDINACIÓN A LA JEFATURA POLÍTICA MUNICIPAL.—VI. EL SECRETARIO, GERENTE MUNICIPAL.—VII. CONTENIDO ACTUAL DE LA JEFATURA ADMINISTRATIVA SECRETARIAL.—VIII. HACIA UNA CONFIGURACIÓN NUEVA DE LA FIGURA DEL SECRETARIO.—IX. LA MODIFICACIÓN DEL ACTUAL ESTATUTO REGLAMENTARIO: A) *Como miembro de la Corporación.* B) *Como fedatario.* C) *Como asesor.* D) *Como jefe del personal y de los servicios generales.* E) *Como jefe directo de la Secretaría.*—X. RESUMEN FINAL.

I. INTRODUCCION

En la complejidad de las funciones secretariales, esencialmente legalizadoras, hay una doble vertiente fundamental: la notario-asesora y la de jefatura administrativa del Ente local. No sólo dirige el Secretario de Administración local con responsabilidad legalizadora la vida jurídica municipal, sino también su vida administrativa; y a través de ambas funciones asegura el cumplimiento de la ley en el ámbito local.

Abreviaturas utilizadas:

LPA: Ley de Procedimiento administrativo.

LRL: Ley de Régimen local.

RC: Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales.

REVL: Revista de Estudios de la Vida Local.

RF: Reglamento de Funcionarios de Administración local.

RO: Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales.

SNIACL: Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales.

Pero ni su figura está totalmente definida, ni mucho menos garantida su posición frente a las que juzgamos intromisiones (aunque a veces tengan base en un Reglamento) del poder político local.

Hay en el primer aspecto, el de *configuración jurídica*, generosas declaraciones generales que luego se malogran en el orden de la regulación de detalle. En el otro aspecto, el de la debida *garantía de su independencia*, si bien se han iniciado, especialmente a partir de Calvo Sotelo, medidas encaminadas a lograrla, en parte por una defectuosa regulación reglamentaria de detalle, en parte por otros factores indirectos, el Secretario viene a estar prácticamente en manos de su Corporación (hay que admitirlo como un hecho), haciendo muy difícil el cumplimiento de su misión legalizadora.

La vertiente de su jefatura administrativa en el orden de su *estatuto funcional* no es quizá una de las más claras en la casuística reguladora del Reglamento de Funcionarios. Por ello, y ante el anuncio por parte de la Ley sobre modificación parcial del Régimen local de un nuevo régimen de los funcionarios de Administración local, parece oportuno tratar de perfilar con aire renovador y moderno, pero lógico y justo, faceta tan trascendental para el funcionamiento de nuestros Entes locales, cuanto para la garantía de los derechos del administrado, y, en definitiva, como todas las funciones secretariales, para la legalidad administrativa de un Estado de Derecho.

El presente estudio se moverá en el campo propiamente jurídico de la legislación vigente y su reforma, prescindiendo de otras consideraciones sociológicas que están en la base de toda consideración jurídica, y sin referencia a otras partes de su estatuto y más concretamente a las de su régimen (selección, ingreso, disciplina) o retributivo, que en gran medida condicionan de hecho, quiérase o no, todo el actuar de un funcionario.

Tampoco ignoramos que en la gran mayoría de los casos las cualidades personales, o las circunstancias de posición, de profesionalidad, de prestigio, etc., corrigen de hecho las que vamos a considerar deficiencias del estatuto funcional del Secretario. Siendo esto así, constituye una clara prueba a nuestro favor de que

tal estatuto jurídico, por incompleto y defectuoso, es susceptible de perfeccionamiento.

II. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

El punto de partida en que queremos situar nuestro razonamiento a favor de un fortalecimiento del estatuto del Secretario de Administración local, y concretamente en su faceta de jefe administrativo municipal, es aquella consideración o teoría del Derecho político y del Derecho administrativo que hace referencia al elemento teleológico del Estado y de la Administración. Quiero decir que al vindicar para el Secretario unas facultades, deseo hacerlo—esa es mi noble y sincera intención—desde la perspectiva que brinda el convencimiento de que la Administración y su Derecho no tienen otra finalidad que instrumentar el logro de las aspiraciones y las necesidades de la comunidad nacional o vecinal, concebido el Estado, y por semejanza el Municipio, como el «regulador de la actividad humana en orden a la procuración y acrecentamiento de los bienes que son necesarios al hombre para el cumplimiento de su vida en sociedad» (SÁNCHEZ AGESTA).

No se trata, pues, de luchar por unas «prerrogativas» de Cuerpo, ni mucho menos plantear contienda al poder político. Buscamos el ansiado equilibrio jurídico de una función y de sus órganos, que—es generalmente admitido—constituye pieza clave de nuestra Vida local, y añadimos, es resorte insustituible del Estado de Derecho en este ámbito.

Desde tales perspectivas parece que deben estar separados, aunque coordinados y subordinados, el segundo al primero en el marco legal, el Gobierno, esencialmente político, y la Administración, fundamentalmente técnica. Es propio del *Gobierno* «formular objetivos, adoptar decisiones y constatar resultados». Es propio de la *Administración* «determinar los métodos de actuación y dirigir su desarrollo».

En definitiva, si el Gobierno señala las directrices básicas, resuelve y controla en última instancia, la Administración sirve tales directrices instrumentando los medios adecuados para su des-

arrollo. Pero en el Estado de Derecho las sirve dentro del marco legal y rodeadas de unas garantías que deben abarcar tanto al administrado—ese ser olvidado y desconocido—como al funcionario, para que éste proceda con la debida independencia (garantía indispensable para la legalidad de su actuación), y el primero no quede desamparado frente a los poderes desorbitantes (de derecho o de hecho) del Gobierno.

La Administración no tiene más objetivo que servir a los fines políticos del Gobierno; pero fijados aquéllos, su desenvolvimiento debe seguir los cauces de la igualdad y de la justicia, garantidos por el Derecho.

Aparece, pues, que si el Alcalde es el jefe político del Municipio, a él compete, entre otras funciones, el gobierno, junto con los órganos representativos locales. Si el Secretario es el primer funcionario administrativo de la Corporación, a él compete la jefatura administrativa o jefatura de la Administración municipal. Al Pleno corresponde la soberanía.

III. EL SECRETARIO, JEFE ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

Si en nuestra actual normativa se atribuye al Alcalde la jefatura de la Administración (art. 59 LRL; art. 7.º RO), al Secretario se atribuye la «jefatura de las dependencias y servicios generales y de todo el personal» (art. 140, *d*) RF; art. 341, LRL) y la «gestión de todos los asuntos de la Entidad, de acuerdo con el Presidente» (art. 141, 6, RF). Es decir, que la jefatura administrativa del Secretario se entiende bajo la superior dependencia administrativa del Alcalde, de acuerdo con éste, o dándole cuenta.

Podríamos enumerar otros preceptos que avalan una verdadera jefatura administrativa del Secretario, y muchos otros que hacen de él un funcionario distinguido, mero enlace entre el Alcalde y el resto del personal.

En conjunto, y ello aun a la vista de los preceptos legales, mucho más en la realidad, hay que llegar a la conclusión de que a pesar de ciertas declaraciones generales del Reglamento de Funcio-

narios, principalmente, la realidad jurídica es muy otra, y en definitiva el Alcalde aparece claramente como el director administrativo municipal (no sólo, como sería lógico, jefe político) y el Secretario como su brazo derecho, si es que no prescinde de él con afán absorbente en cuanto le sea posible.

Cuando se dice que no hay superposición de mando, aunque sí autoridad jerarquizada (CARRASCO BELINCHÓN), se está confirmando nuestro aserto. En tal supuesto, añadimos, el contenido de ambas jefaturas no puede ser distinto «materialmente», aunque sí «formalmente», pues al uno correspondería la dirección administrativa, al otro la gestión administrativa subordinada, siempre y en todo caso sobre el mismo contenido material.

Es esta una cuestión que, si en general es admitida como la hemos planteado, no ha faltado quien, desde el mismo campo secretarial, haya tratado de rebatirla inútilmente.

Pero para probar nuestro aserto de que la jefatura administrativa secretarial es de *iure condito* más teórica que real, y aparte las declaraciones legales o reglamentarias que hacen del Alcalde «jefe de la Administración municipal» (no puede referirse a la jefatura política, sino a la administrativa, cuando en otro precepto se afirma ingenuamente que los Entes locales son de naturaleza económico-administrativa), «director de los servicios», etcétera, analizaremos a lo largo, sobre todo, del Reglamento de Organización, una serie de preceptos que así lo confirman.

Con vista a la posible reforma, o mayor precisión de este estatuto funcional, y para que verdaderamente pueda ser el Secretario, de derecho y de hecho (aparte otros condicionamientos), jefe administrativo eficaz de la municipalidad, es de evidente actualidad e importancia el análisis de esta casuística.

IV. LAS RAZONES DE ESTA JEFATURA

Es evidente que al Secretario, por *técnico*, debe corresponderle la dirección administrativa de la Corporación, que es, debe ser, materia esencialmente reglada en un Estado de Derecho. Si el Alcalde, como político, se mueve en la esfera de este orden, dejar

en sus manos las riendas administrativas de la Corporación no es lógico, y además se prestaría a una interpretación arbitraria de la legalidad en ese amplio campo de movimiento que las leyes administrativas deben forzosamente conceder.

¿No es mayor *garantía para los administrados* y para la legalidad la responsabilidad misma de un funcionario profesional?

Por otra parte, el Secretario, como *responsable ante el Ayuntamiento* y, en definitiva, ante el Servicio de Inspección, de la marcha de los servicios administrativos y del personal en general, debe tener en sus manos las suficientes facultades administrativas para avalar con una solución de fuerza su postura; de lo contrario, se verá en la difícil posición de cargar con la responsabilidad de una eficacia administrativa sin otras medidas coercitivas que el «dar cuenta al Alcalde». ¿Y si no fuera respaldado por el Alcalde? Las decisiones secretariales no tienen hoy otro respaldo que sus cualidades personales y profesionales, el haberse ganado la confianza de los propios funcionarios, su prestigio, etc. Podrá acudir al Pleno, se dirá. ¿Y si el Pleno fuera en su constitución y funcionamiento hechura del Presidente? Por el contrario, el tener reglamentariamente avalada su postura con facultades administrativas reales, coercitivas y decisorias como superior jefe administrativo de la Corporación, le prestaría una indudable base de fuerza ante los funcionarios y ante los órganos políticos.

Además, razones de *eficacia* aconsejan esta jefatura administrativa para el Secretario, pues él vigila de modo inmediato el quehacer administrativo y está en condiciones de ejercer aquella jefatura en todo momento. Su preparación profesional especializada—cada vez más necesaria para las funciones de gerencia—le hacen el funcionario adecuado—la gerencia exige profesionalidad—para tales funciones.

Por otra parte, *razones prácticas y de prestigio* a favor del Presidente recomiendan que se desembarace éste del ejercicio de pequeñas facultades administrativas que empequeñecen su superior jefatura política, cabal e inteligentemente entendida.

V. SUBORDINACION A LA JEFATURA POLITICA MUNICIPAL

Todo ello no quiere decir que el Secretario no esté sometido a la jefatura política de gobierno que corresponde al Alcalde, y a la soberanía que pertenece al Ayuntamiento Pleno, dentro del marco legal. Lo que decimos es que este marco legal es precisamente el que debe reconocer la superior jefatura administrativa del Secretario, de forma que con independencia en la ejecución y en los medios, pero con responsabilidad en los resultados ante aquéllos, adopte las medidas y decisiones de índole netamente administrativa que nada tengan que ver con las facultades propiamente políticas.

Las decisiones administrativas que, por otra parte, postulamos para el Secretario, no son ciertamente las de mayor entidad en el ámbito local, frente a las políticas que corresponden al Alcalde, o las de soberanía (controladas por el Estado) que corresponden a la Corporación plenaria.

En definitiva, postulamos la *subordinación del Secretario al Alcalde como jefe político* que éste es, pero con la independencia que exige para el primero el ejercicio de su *superior jefatura administrativa*.

Al examinar el contenido propio de esta jefatura administrativa *superior* (ponemos el énfasis en esta calificación), aun los que hasta el momento de este estudio puedan haber adoptado una postura de recelo verán disipadas sus dudas. Adelantando ideas, pongamos un ejemplo. ¿Se diría que atenta a la autoridad política del Alcalde, a su consideración social y legal como primera autoridad, a la eficacia de los programas políticos, etc., el poner en manos exclusivas del Secretario la confección del plan anual de vacaciones o el horario de la jornada del personal, dentro del marco casuístico y detallado del correspondiente Reglamento?

VI. EL SECRETARIO, GERENTE MUNICIPAL

Jaime PEREIRA ha puesto de manifiesto el carácter gerencial de la función secretarial española, en paralelismo con los gestores municipales de Norteamérica, Inglaterra o Alemania.

Si hoy día priva el concepto de gerencia aplicado a la Administración, el Secretario, en nuestras Corporaciones, es, debe ser, el verdadero gestor. Y ello por dos razones:

1.^a Porque la «dirección permanente de los factores o elementos» en que la gerencia consiste, debe llevarse a cabo «*por medios administrativos no políticos*», por lo que «por sí sola constituye una técnica».

2.^a Como consecuencia, el gerente ha de ser forzosamente un *funcionario profesional*, cual es el Secretario, y no el Alcalde.

Al Alcalde corresponde la jefatura política (la jefatura del gobierno municipal) y, por lo tanto, es de su incumbencia, junto con el Pleno, «la formulación de los principios y la determinación de las directrices del gobierno local, pero la ejecución de esos acuerdos es el verdadero objetivo de la gerencia municipal» a cargo del Secretario de la Corporación.

Convengamos, sin embargo, que la legislación vigente trata más bien de atribuir al cargo de Alcalde cierto aire gerencial, sin que pueda decirse que lo instituye verdadero gerente, por las evidentes razones de que ni es técnico ni profesional. Lo ha abrumado ciertamente de facultades, reforzando su posición extraordinariamente, como corresponde a un ejecutivo, estatal y local, fuerte. Pero no siendo técnico ni profesional, ha colocado a su lado al Secretario, aparte de «fedatario», «asesor» y «secretario particular» (!), como jefe del personal y encargado de «gestionar los asuntos municipales», pero *bajo la superior dirección* (aun administrativa) de aquél.

Por esto, aunque haya formalmente alguna formulación reglamentaria que nos recuerde las facultades de los gerentes municipales extranjeros, nuestro legislador más bien ha querido (es una contracción *in terminis*) instituir un gerente político, el Alcalde, y a su lado un cierto gerente de segunda fila (y, por lo tanto, tampoco verdadero gerente), de carácter administrativo, que es el Secretario.

Ha habido, no lo desconocemos, una corriente doctrinal que trata de recabar para los funcionarios de Cuerpos Nacionales las funciones y carácter de una *verdadera Gerencia local*.

Tras el precedente de GALLEGU Y BURÍN, que formuló este plan-

teamiento con toda nitidez; pasando por el citado autor Jaime PEREIRA, que basa su construcción en la distinción entre Gobierno y Administración—en la que nosotros nos hemos apoyado—, reservando al Alcalde el gobierno con facultades de formulación de objetivos, *adopción de decisiones* y control de resultados; hasta las posturas más avanzadas, de MASSAGUER MIR, de postular un «*desplazamiento de la facultad de decisión* hacia quien posea la competencia o tecnicismo urbano en el régimen local», superando la tradicional antítesis, con reflejo en nuestro ordenamiento vigente, entre los factores «técnica» y «gobierno», para colocar ambos (incluso, como norma general, las facultades de delegación gubernativa) en manos de funcionarios («desarraigados» de la localidad, pero con probados conocimientos en materia urbanística) de los Cuerpos Nacionales, afirmando además que con ello no sufre lo más mínimo el sentido democrático, «siempre que su régimen de actuación se revele plenamente dotado de aquellas garantías jurídicas que aseguren el respeto y la defensa de los intereses comunes»; y hasta MAHILLO SANTOS, que partiendo de la ineficacia del actual sistema de Alcaldes (por falta de preparación y de competencia, por falta de tiempo, por falta de permanencia en el cargo, por su vinculación a compromisos de índole varia, por falta de un definido sentido de responsabilidad; afirmaciones que en términos generales compartimos), ve en el Secretario Gerente, bien formado y perfeccionado (sobre este aspecto llamó la atención RUIZ RODRÍGUEZ), con dedicación total, permanente en el cargo, de máxima lealtad y responsabilidad, la *superación del actual sistema*; aunque no compartamos su afirmación de que el Gerente es forma de superación de la democracia, pues para nosotros la Gerencia es fórmula de gobierno municipal no sólo compatible con ésta, sino que se sustenta en un sentido democrático de la misma vida pública local.

En el presente estudio se ha adoptado una *postura ecléctica*, más realizable por más cercana a la realidad—legal y política—vigente. Si bien estimamos ideal en orden a la feliz conjugación de eficacia y democracia la figura del Gerente profesional (a cuyo puesto, por vocación y preparación, estarían llamados sin duda, en primer lugar, los funcionarios de Cuerpos Nacionales), nos hemos

situado en el plano más modesto de, sin privar al Alcalde de gobierno y, por lo tanto, de sus facultades de decisión, reivindicar para el Secretario la suprema e independiente en su ámbito administrativo (aunque subordinada a la jefatura política) jefatura administrativa de la Corporación local, basada en un estatuto de adecuada garantía e independencia jurídica y económica; figura y estatuto que en nuestro actual ordenamiento no estimamos suficientemente formulados ni desarrollados, a pesar de que se haya dicho que no es cierto que «siendo el Alcalde el jefe de la Administración municipal, el papel del Secretario, en cuanto jefe, es muy reducido, ya que de hecho es el primer subordinado»... y «que hablar del Secretario como jefe administrativo de la Corporación es pura teoría...» (CARRASCO BELINCHÓN).

¿Cuál es el exacto contenido actual de la jefatura administrativa secretarial? Veámoslo.

VII. CONTENIDO ACTUAL DE LA JEFATURA ADMINISTRATIVA SECRETARIAL

Cuantos autores se han ocupado del estudio, más o menos sistemático y desde diversos puntos de vista, del contenido de las facultades administrativas del Secretario, han llegado a la misma conclusión: que si bien está configurado como verdadero jefe administrativo (no supremo, añadimos), *interpretando literalmente* los preceptos legales «resultaría que la figura del Secretario quedaría bastante empequeñecida, pues no se le asignan expresamente todas las facultades básicas de la jefatura (CARRASCO BELINCHÓN).

Por esta razón es precisa, concluyen también tales autores, una «*interpretación amplia* de los preceptos reglamentarios vigentes, especialmente del párrafo 6 del artículo 141 y de aquel otro del artículo 144 del Reglamento de Funcionarios locales, para poder llegar a conceder al Secretario la investidura de verdadero Gerente» (Jaime PEREIRA).

Por nuestra parte, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

1.ª El Secretario aparece configurado en la legislación local española como verdadero jefe administrativo.

2.^a Esta jefatura administrativa está subordinada, sin embargo, a la *superior jefatura administrativa del Alcalde* en muchos aspectos.

3.^a Por lo tanto, postulamos su configuración como *jefe administrativo superior*, es decir, sin subordinación a jefatura administrativa alguna en el marco legal, aunque sí, naturalmente, a la *jefatura política del Alcalde* y a la soberanía del Pleno, en el marco de la legalidad.

4.^a En conclusión, el principio de división de competencias entre ambos es claro: lo administrativo, al Secretario; lo político, al Alcalde. Cuestión aparte y difícil será la exacta determinación de las facultades o competencias que deban ser calificadas como políticas o administrativas.

Algunas consideraciones, un tanto marginales, se nos ocurren, además:

1.^a Aparte esta consideración legal, de hecho, otros factores trabajan en contra del Secretario: en general, su falta de garantías; las facultades disciplinarias en manos de la Corporación; su escasa retribución, no acorde con la función jurídica y el puesto social; su falta de respaldo frente al fuerte apoyo político del Alcalde en el Gobierno civil..., etc.

A su favor sólo cuentan en realidad conceptos espirituales: cualidades personales, preparación, profesionalidad, etc... Pero este estudio quiere limitarse a la configuración legal—que consideramos deficiente—de su jefatura administrativa.

2.^a Alguna diferencia hay, por lo demás, entre las grandes y pequeñas Corporaciones. La multitud de asuntos y problemas de importancia en las primeras ponen en manos del Secretario una más auténtica dirección administrativa, limitándose el político a su verdadera función de programación y resolución política.

3.^a También ha contribuido a esta falta de robustecimiento fáctico del Secretario la debilidad de nuestros Plenos (especialmente en las pequeñas o modestas Corporaciones, que son las más); la falta de una presencia colaboradora por parte de los administrados, manifestación de la inhibición ciudadana ante la *res publica*; la pervivencia del caciquismo político; nuestro escaso nivel medio de educación ciudadana y política, etc.

VIII. HACIA UNA CONFIGURACION NUEVA DE LA FIGURA DEL SECRETARIO

Muchos otros factores están preparando, sin embargo, una configuración nueva y más robustecida de la figura del Secretario de Administración local: la creciente tecnificación de la Administración, el desarrollo económico, el proceso de democratización política, su superior preparación profesional, la concentración de Municipios (éxodo rural, perfeccionamiento de las comunicaciones), aumento del nivel cultural y elevación del nivel de vida (que cada vez padecerán menos el caciquismo político), la reforma administrativa, la dignificación económica del funcionario de la Administración central, la intervención amparadora de las Cortes...

Junto a los factores socioeconómicos y culturales enumerados y otros que pudieran enumerarse, es esencial la modificación del estatuto vigente, que en el aspecto que estudiamos debe llevar a una clara configuración del Secretario como jefe superior de la Administración municipal (verdadero gerente), mediante una declaración expresa y clara y un reconocimiento explícito, y sobre todo con el adecuado desarrollo en el articulado de las reglamentaciones, pues más que las ampulosas y vacuas declaraciones, lo que interesa a nuestros efectos es el detalle de los preceptos inspirados en aquella idea.

Está anunciada una nueva edición de la Ley de Régimen local y un nuevo *régimen* y sistema de *retribución* para los funcionarios de este orden, acomodado a las disposiciones vigentes para los funcionarios del Estado, «atendiendo a las peculiaridades propias de sus respectivas *funciones*». Y es que el Secretario de Administración local tiene unas peculiaridades y características propias por ser el primer funcionario municipal, en contacto directo y continuo con la política, con una misión legalizadora importantísima ante unos poderes políticos amplios y bien respaldados, y con una función de gestión administrativa, que no son aspectos corrientes en el funcionario del Estado.

En la nueva Ley que se anuncia debieran formularse los principios de esta nueva configuración de la figura del Secretario como jefe superior administrativo de las Entidades locales, propor-

cionando la base para una posterior modificación de los correspondientes Reglamentos.

IX. LA MODIFICACION DEL ACTUAL ESTATUTO REGLAMENTARIO

Con una perspectiva de la totalidad de sus funciones, desbordando la de su jefatura administrativa, analizaremos el esquema del Reglamento de Funcionarios en sus artículos 140 a 145, con la proyección que a nuestro juicio debiera tener en el futuro, en aras de las premisas que anteceden. Limitamos tal análisis a los aspectos que estimamos susceptibles de perfeccionamiento.

Una advertencia previa: la traducción a concretos y precisos términos de los principios generales es siempre difícil por diversos motivos; porque no es fácil la interpretación de aquellos principios, hallando las fórmulas estrictas que los traduzcan en preceptos obligados; y porque aquella traducción no es única, sino que puede ser múltiple y variada.

Por ello, cuantas formulaciones siguen en el presente estudio no pretenden tener otro valor que el meramente indicativo o sugeridor que pudiera servir de punto de partida a fórmulas más felices.

A) *Como miembro de la Corporación.*

— Compete al Secretario «*gestionar todos los asuntos de la Entidad, de acuerdo con el Presidente*» (art. 141, 6, RF). De acuerdo con los principios expuestos, fórmula más acertada sería la de «gestionar todos los asuntos administrativos como superior jefe de esta índole de la Entidad, de acuerdo con las directrices políticas de los órganos de gobierno, mediante el ejercicio de cuantos medios crea adecuados, y debiendo informar a aquellos órganos con la prudente periodicidad o cuando se lo soliciten. Si la Comisión Permanente se negara a la aprobación de facturas justificativas de los gastos de tales gestiones, o se le planteara cualquier otro obstáculo, el Secretario dará cuenta a la Jefatura provincial del SNIACL para la resolución que proceda. El Secretario no estará sujeto a horario de oficina».

Como quiera que la expresada facultad constituye el nervio esencial de su función de jefatura administrativa (gerencia), no debiera incluirse tímidamente al final de las que le competen como «miembro de la Corporación», sino constituir cabeza de artículo y función, quizá en conexión con las que enumera el artículo 144 del RF sobre jefatura de servicios, de dependencias y de personal.

B) Como fedatario.

— Cuidar de la redacción y publicación trimestral de los *extractos de acuerdos* (art. 142, 5, RF), con la firma del Secretario y el *visto bueno del Alcalde* (art. 241 RO). ¿A qué razón obedece este visto bueno del Presidente, añadido a la firma del fedatario y jefe administrativo superior de la Corporación?

— *Certificar* de todos los actos o resoluciones escritas de la Presidencia o de los acuerdos de la Corporación y de las Comisiones, etc. (art. 142, 6, RF). Pero la «expedición de certificaciones (de los acuerdos que contengan los libros de actas) a solicitud de particular, habrá de ser *decretada por el Alcalde*» (artículo 235 RO). Parece evidente que la más elemental garantía de los derechos del administrado exige que estas últimas certificaciones se expidan obligadamente por el Secretario, sin necesidad de decreto alguno, que pudiera ser utilizado como medio de arbitrariedad, demorando o no dando tal decreto, con la secuela de tener que recurrir al silencio administrativo... y sin responsabilidad alguna para el Presidente.

Es más: de hecho, incluso tratándose de certificaciones que solicitan ciertas autoridades (las judiciales, por ejemplo), y por una errónea interpretación extensiva, se pone decreto previo de la Presidencia.

La única excepción sería la de tratarse de asuntos reservados, hoy ciertamente poco especificados en la normativa local. Únicamente la referencia a la legislación de Prensa, que por analogía es de aplicación a esta materia, podría proporcionarnos una pista de los asuntos reservados. Sería preciso regular el procedimiento para declararse por el órgano municipal competente esta reserva.

Pero aún hay más. El artículo 320 RO exige en todo caso el

decreto previo del Presidente y, además, el *visto bueno del Alcalde*, aunque da la «explicación» de que para significar que el Secretario o funcionario que las expide (sólo se puede referir al Interventor para las materias económicas) y autoriza está en ejercicio del cargo y que su firma es auténtica. Pero puestos a falsificar, lo mismo da una que dos. Y, sin embargo, tal requisito es interpretado frecuentemente como esencial, creyéndose el poder político investido de facultades fedatarias, lo que de nuevo puede ponernos en trances de arbitrariedad.

Por último, digamos que es corruptela administrativa frecuente que los Alcaldes expidan «certificaciones» sobre noticias o antecedentes proporcionados por sus agentes y no dimanantes de documentos obrantes en las dependencias. Llamamos la atención de los Secretarios para que tales llamadas impropiaemente certificaciones sean denominadas con más exactitud «informes». Asimismo, debe cuidarse por el Secretario que todas las certificaciones vayan a su nombre, no delegando bajo ningún concepto esta facultad, aunque se trate de documentos en serie y sin gran trascendencia jurídica, porque en todo caso la tienen, y mucha, significativa.

— *Autorizar todas las licitaciones*, sorteos, contratos y actos análogos en que intervenga la Entidad, con las garantías y responsabilidades inherentes al depositario de la fe pública administrativa (art. 142, 8, RF). Magnífico precepto, en relación con el 33, 2, RC, si no existiera el 49, 1, del RC. Al llegar a 250.000 pesetas un contrato, ¿cesan las garantías de fe pública administrativa y la oposición y carrera secretarial ya no dan para más?

C) *Como asesor.*

— *Asistencia a reuniones.* Acompañar al Presidente cuando éste lo precise, en sus visitas a autoridades y asistencia a reuniones (art. 143, 5). Su más exacto sentido será quizá: acompañar al Alcalde cuando aquél lo precise, en sus visitas a las autoridades políticas (ejemplo, Gobernador civil) o reuniones de esta índole (Consejos locales o provinciales del Movimiento, Asambleas de militantes del Movimiento, etc.). Serán de su competencia las visitas a las autoridades administrativas o la asistencia a las reuniones

de esta índole para la gestión de los asuntos de la Entidad, pero mantendrá informado periódicamente al Presidente de sus resultados, o cuando lo solicite.

D) *Como jefe del personal y de los servicios generales.*

— La aparentemente amplia formulación del artículo 144, 1, «dictar todas las *disposiciones del régimen interior* precisas para el mejor funcionamiento de los servicios» (en forma de «decreto», según el artículo 309 RO), hay que entenderla en su actual redacción, a la vista del párrafo último del mismo precepto, «dando cuenta al Presidente de las deficiencias que observe», así como de otros preceptos de la legislación local (es competencia del Alcalde «dirigir e inspeccionar los servicios», dictar las disposiciones particulares que exija el mejor cumplimiento de los distintos servicios [art. 116, c), i), LRL]), en el sentido de que tal facultad, aun siendo típicamente administrativa y gerencial, queda enteramente subordinada a la Presidencia, que por su superior jerarquía administrativa puede anular cualquier disposición secretarial. Entonces, ¿quién dicta en definitiva las disposiciones de régimen interior?

MARQUÉS CARBÓ termina su comentario a este precepto afirmando: La jefatura del Secretario es una jefatura «burocrática», puesto que no debemos de dejar tener presente que el Alcalde es el jefe de la Administración municipal, y el Presidente de la Diputación es quien tiene cuantas facultades de gobierno y administración no están atribuidas a la Diputación (RF, pág. 277).

— ¿Habrà detalle de más significación administrativa que el señalamiento del *horario* ordinario y extraordinario de trabajo? Sin embargo, el Secretario (jefe del personal y de las dependencias y servicios, y jefe administrativo de la Corporación) sólo puede «proponerlo al Presidente» (art. 144, 8, RF; art. 76, 2, RF).

— ¿Y el *plan de vacaciones*? También aquí lo forma el Secretario (art. 144, 10, RF), de forma que los servicios queden debidamente atendidos; pero lo *someterá a la aprobación del Presidente* (artículo 46, 3, RF).

— **Materia administrativa**, sin implicación alguna de decisión política, es la concesión de *licencias* que sólo supongan mera interrupción del servicio activo, por lo que deben estar atribuidas al Secretario, y no sólo su informe (arts. 144, 10; 43-45; 72, 1, RF). Por lo que respecta al Secretario, las que supongan tal interrupción del servicio deberían ser objeto de concesión por la Jefatura provincial del SNIACL; el resto, como ahora, por la Dirección General de Administración Local (art. 72, 1 *b*), RF).

— ¿Qué decir del *destino y traslado de personal* a los diversos servicios y dependencias, según las aptitudes, y visto el informe del jefe de la dependencia (art. 144, 12)? Aquí, legalmente, no parece haber traba alguna que empañe la declaración general, a no ser la expuesta, que dice que el Alcalde es el *director* de los servicios, incluidos los administrativos.

— *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 (art. 144, 13). ¡Pocas facultades correctivas son éstas, mera regañina sin ulteriores efectos, en manos de un jefe administrativo responsable directo de la eficacia del quehacer administrativo de toda la Entidad! Las faltas leves, sancionadas con apercibimiento, deben ser de su incumbencia (cfr. art. 109 RF), aunque se exigiera también en este caso el oportuno (y más simplificado) expediente o justificación.

En cuanto al mismo Secretario, su corrección por falta leve, actualmente en manos del Alcalde, debe estar atribuida a la Jefatura provincial del Servicio de Inspección y Asesoramiento; por grave, actualmente en manos del Pleno, o muy grave, a la Dirección General de Administración Local (cfr. art. 110 RF). A la misma Jefatura provincial debe estar atribuida la suspensión preventiva del mismo (cfr. art. 127 RF) y la incoación de expediente en todo caso (cfr. art. 115, *c*), RF). La necesidad de que esto sea así, en orden a garantizarle una situación de independencia imprescindible para el recto ejercicio de sus funciones legalizadora y de control, no necesita mayor comentario.

— *Sustitución de funcionarios*. Como es sabido, la sustitución accidental de funcionarios o la interinidad de funciones por funcionarios en activo constituyen materias bastante huérfanas de

regulación en nuestro Derecho local. En aplicación del artículo 77, párrafo último, del RF, debieran reconocerse al Secretario explícitamente facultades decisorias en última instancia en orden a la designación, tanto de los funcionarios accidentales que reemplazan a otros funcionarios en situación de interrupción del servicio activo (art. 77 RF), como de los funcionarios en propiedad que desempeñan interinamente otro cargo vacante (art. 41 RF). El Secretario es el que por razón de oficio mejor conoce las necesidades de los diversos servicios, el funcionario más idóneo para desempeñarlo, etc.

E) *Como jefe directo de la Secretaría.*

— Abrir la *correspondencia* (art. 145, 2, RF) en presencia del Alcalde o Presidente (art. 271 RO). Más lógico a todas luces es atribuir a un jefe administrativo superior, cual el Secretario, la facultad de abrir la correspondencia, con la obligación de informar sobre su contenido al Alcalde o Presidente.

— Dictar las *providencias de trámite* procedentes (art. 145, 4, Reglamento de Funcionarios). ¿Quiere decir que el Secretario, como verdadero instructor del expediente, no sólo dicta el pase de cada documento a la oficina o funcionario que deba encargarse de su tramitación y despacho (art. 145, 2, RF), sino que dicta las providencias de iniciación del expediente en virtud de la instancia presentada, y las sucesivas providencias de trámite hasta que el asunto esté dispuesto, con su informe, para someterlo a la resolución del Alcalde o Corporación, quedando reservados al Presidente los actos de resolución del expediente o de sus incidencias, aunque con la obligación de informar al Presidente cuando lo solicite?

Si no es así, debiera serlo. Pero ni está claro que lo sea, ni lo es de hecho. Como detalle diremos que algunas editoriales facilitan modelación con decreto y providencias de *trámite* con la sola firma del Alcalde, omitiendo incluso la del Secretario, que, como es sabido, debe dar fe de todo acto escrito del Presidente.

Esta orientación, por lo demás, parece estar de acuerdo con la LPA. Según su artículo 6.º, corresponde a las dependencias inferiores de los Departamentos civiles (Jefaturas de Negociado)

instruir los expedientes; los *informes*, dice GONZÁLEZ PÉREZ, deben solicitarse por el Jefe de la Sección ante la que se tramite el recurso, en aplicación del artículo 75, 2.º, de la LPA (*El procedimiento administrativo*, pág. 460, Madrid, 1964); la *información pública*, en los supuestos en que se regule este trámite con carácter necesario, podrá acordarse por el órgano encargado de la instrucción (*ídem*, pág. 464); y debe ordenar la notificación el encargado de la unidad administrativa inferior, según el artículo 6.º de la LPA (*ídem*, pág. 434).

— *Ejecución de acuerdos* (art. 145, 5, RF). El Secretario sólo «vigila» su cumplimiento, previo el «cúmplase» de la Presidencia y su notificación (que se entiende es parte de la ejecución). Si no hiciera falta tal «cúmplase» para la notificación, debiera aclararse. Al Alcalde se atribuye «publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos» (art. 116, 6). Le bastaría con la superior facultad propia de su alta jefatura política, de «hacer cumplir».

— A la vista de cuantas limitaciones anteceden, hay argumentos legales suficientes para entender que «la facultad de *gestionar* y dirigir los actos encaminados a inmatricular, comprar, enajenar, etc., los *bienes del patrimonio*» (art. 145, 6) deben realizarse en todo caso bajo la dependencia de la Presidencia, es decir, previo su «cúmplase», «dando cuenta», etc.

X. RESUMEN FINAL

La eficacia de la gestión administrativa local parece que exige una configuración clara del Secretario de Administración local como jefe administrativo superior de la Administración local, o Gerente, sin perjuicio de las facultades de gobierno que en orden a la programación y a la decisión corresponden a los órganos políticos y representativos de la misma. El Secretario es, por su profesión y tecnicismo, el único capacitado para las funciones gerenciales.

Ganaría también con ello el desarrollo de la más objetiva legalidad y, por lo tanto, la protección a los derechos del administrado, al par que se desembarazaría al Presidente de la preocu-

pación por detalles administrativos impropios de su superior jefatura política.

La estrecha dependencia actual del Secretario con relación a la Presidencia en materia propiamente administrativa, a mi juicio, empequeñece a los dos cargos: al uno, por lo que le priva de su contenido propio; al otro, porque le hace descender a detalles para los que no está capacitado ni deben merecer su superior atención.

Si en la legalidad española vigente el Secretario puede ciertamente considerarse como jefe administrativo del Ente local, no es menos cierto que queda subordinado a la superior jefatura administrativa del Presidente (que tiene cierto aire gerencial); pero como quiera que a éste, por su configuración actual de no profesional y no técnico, sólo incumbiría lógicamente la jefatura política, hemos postulado a lo largo de este estudio, y creemos haber demostrado, la necesidad de configurar al Secretario como verdadero *jefe administrativo superior del Ente local*, bajo la superior dependencia política de los órganos de gobierno. Incluso la denominación actual del cargo debiera sufrir una transformación de acuerdo con estas ideas, aunque una larga tradición y uso avalan la actual—impropia—denominación.

En la nueva Ley de Régimen local que se prepara debiera recogerse una declaración general sobre tales aspectos, base para las posteriores modificaciones reglamentarias que, en consonancia con los principios primeramente expuestos, se han postulado.

Unido este nuevo estatuto jurídico y funcional que propugnamos al mantenimiento de las actuales garantías en cuanto a su nombramiento, así como a la desaparición de otras corruptelas (intrusismo profesional, arbitrariedad en la acumulación de plazas vacantes, etc.); a una configuración nueva del Cuerpo (unificación de categorías, con exigencia de título superior en todo caso); a la necesaria dignificación económica, para gozar de una independencia no sólo teórico-jurídica, sino práctico-económica; y al más firme apoyo del Secretario en su gestión administrativa por el Servicio de Inspección y Asesoramiento, se llegará a la auténtica configuración de un cargo fundamental para la vida y prosperidad

de nuestros Entes locales, y que exigen y postulan los superiores intereses de los administrados (que son los que, en definitiva, deben contar) y de los mismos Entes locales.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- CARRASCO BELINCHÓN: «La jefatura administrativa en las Corporaciones locales», REVL, núm. 110, 1960, págs. 161-84; «La autoridad del Alcalde y las atribuciones del Secretario», *Certamen*, núm. 294, 1966, págs. 324-27.
- GARCÍA OVIEDO: *Derecho administrativo*, 7.^a ed., por MARTÍNEZ USEROS. Madrid, 1959.
- GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I. Madrid, 1958.
- GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento administrativo*. Ed. Abella, Madrid, 1964.
- MARQUÉS CARBÓ: *Reglamento de Funcionarios*, Tarragona, 1952; *Reglamento de Organización*, Tarragona, 1952.
- MARTÍNEZ BLANCO: «Sustitución accidental de funcionarios locales», *Certamen*, núm. 275; «Interinidad de funciones por funcionarios en activo», *Certamen*, núm. 277; *El Secretario, guardián de la ley*, en prensa.
- PEREIRA GARCÍA: «El Secretario de las Corporaciones locales ante las nuevas tendencias de la Administración», REVL, núm. 94, 1957, págs. 523-35.
- SÁNCHEZ AGESTA: *Derecho político*, 3.^a ed. Granada, 1947.
- GALLEGO Y BURÍN: *Manual de Derecho secretarial*. Madrid, 1954.
- MAHILLO SANTOS: «En torno a la Gerencia en lo local», REVL, núm. 103, 1959, pág. 34.
- MASSAGUER MIR: «El mando en la Administración local: sus problemas y soluciones», REVL, núm. 103, 1959, pág. 21.
- RUIZ RODRÍGUEZ: «El Secretario, jefe de los servicios jurídico-administrativos del Municipio», *Certamen*, núm. 193, 1960, págs. 41-42.
- SIMÓN TOBALINA: «Matices gerenciales del cargo de Secretario», *Municipalia* (citado por MAHILLO SANTOS).