

«STATUS» HISTORICO, ACTUAL Y FUTURO DE LOS SECRETARIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

352.075.33

por

Juan-Luis de Simón Tobalina

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. EVOLUCION HISTORICA.—
III. INNOVACIONES EN EL ESTATUTO MUNICIPAL Y LEY
DE 1935.—IV. CENTRALIZACION DE LOS NOMBRAMIENTOS.—
V. CRECIENTE IMPORTANCIA DE SUS FUNCIONES.—
VI. HACIA UN TRATAMIENTO UNITARIO DE LA FUNCION
PUBLICA.—VII. ¿TRATAMIENTO UNITARIO DE LA FUNCION
PUBLICA?—VIII. COLEGIACION DEL SECRETARIADO.—
IX. DERECHO DE SINDICACION.—X. REVALORIZACION DEL
SECRETARIADO.

I. INTRODUCCION

La necesidad imperiosa de una nueva y moderna regulación del funcionariado local y, en general, de sus cuerpos directivos, aconseja recordar las vicisitudes por las cuales ha pasado el más permanente de éstos: el de Secretarios de Administración Local.

Un ligero examen de la legislación comparada lleva pronto a la convicción de que, con todos sus defectos, sus posibles lagunas, sus aspectos normativos necesitados de corrección, nuestro Secretariado de Administración Local es el que ofrece una organización más acabada y completa de cuantos nos es posible conocer en todos los países del mundo. En la mayor parte de ellos falta un tratamiento

unitario de esta institución y este hecho engendra graves dificultades de organización. En Inglaterra, por ejemplo, sólo a partir de la Sociedad de Secretarios Municipales, fundada en 1928, a la que pertenecen la casi totalidad de los Secretarios municipales de Inglaterra y Gales, se observa una verdadera preocupación por el perfeccionamiento profesional de estos funcionarios—los más importantes hoy en día de la Municipalidad—y por cuanto pueda afectar a los intereses del Secretariado.

En Norteamérica no ha pasado de ser un funcionario administrativo nombrado por el Consejo o, simplemente, por el Gerente o *Manager* al que se exige práctica y experiencia en la dirección de oficinas y en los sistemas de clasificación y archivo y capacidad suficiente para reclutar y dirigir un equipo de funcionarios. Algunos postulan la formación de una clase profesional análoga a la de los que ingresan al servicio público mediante prueba o examen (*civil service*).

En Francia, el cometido de los Secretarios locales es muy semejante al vigente en España, especialmente en los Municipios rurales. Aunque aparentemente más descentralizado, el sistema prefectorial verticalizado representa siempre una gran dependencia de los Secretarios al poder central al través, precisamente, del régimen prefectorial.

II. EVOLUCION HISTORICA

En España, como en todos los países, la misión del Secretario aparece constantemente en la historia ligada íntimamente con el régimen municipal correspondiente. No es necesario remontarse al Municipio romano o al visigótico. Baste recordar que apenas surge, a partir del siglo x, un verdadero Derecho municipal español fuerte y pujante esparcido en fueros municipales, algunos de ellos, como el de Cuenca, con aplicación general en varios Municipios, hasta que se va realizando la aspiración de los reyes de organizar la unidad legislativa, se va generalizando la existencia de los cargos municipales o «portiellos» entre los que tiene puesto destacado el Escribano, que además de ser fedatario público—lo que le confiere funciones conjuntas de Secretario y de Notario—está encargado de guardar el libro del fuero y, frecuentemente, de asumir las funciones de Contador del Concejo. Su carácter electivo aparece reconocido, casi unánimemente, en los fueros, pero es siempre un cargo bien retribuido equiparado, generalmente, a los mejor retribuidos

de la ciudad o villa, como los de Juez y Alcalde. Sus responsabilidades corren parejas con sus deberes y funciones. Especialmente, el Escribano está obligado a ser «leal y fiel y a tener verdat al concejo» y la infracción de este deber conlleva en algunos fueros, como los de Cuenca y Zorita, graves castigos.

En el inmortal Código de las Partidas se acometió una regulación completa de los derechos y deberes de los Escribanos públicos; sus clases, nombramientos, responsabilidades, etc. Se apunta la tendencia del poder real a asumir al nombramiento de toda clase de Escribanos, centralizando esta función hasta entonces en poder de los Concejos. Contrariamente al «Espéculo», favorable al criterio descentralizado tradicional, la Partida 3.^a, artículo XII, dice que «poner Escribanos es cosa que pertenece al Rey». Pero, para suavizar la violencia de la reforma, la propia Ley de Partidas añade que «aquellos que puedan poner Juzgadores, pueden poner también los Escribanos que escriban los juicios», así como también los que «señaladamente lo tengan otorgado por poderío del Rey». En la Ley 4.^a del Título XIX se inserta una norma que tiene gran valor actual al expresar que, además de jurar lealtad al Rey, los Escribanos de las ciudades y villas debían jurar «otrosí que guarden pro honra de sus Concejos». Y en la Ley 9.^a del mismo Título hay ya una muestra de intención económica del poder central en los Municipios al obligar a los Escribanos a llevar «un registro de todas las cuentas y rentas del Concejo para saber cuántas son, porque si el Rey quiere demandar cuentas de cómo lo fueron desprendidas, puede saber por allí».

En la segunda mitad del siglo XIV los «Regimientos» o «Ayuntamientos», que adquieren la importancia que ha ido perdiendo el Concejo abierto, celebran las reuniones o sesiones en que adoptan, a puerta cerrada, resoluciones o acuerdos que afectan, naturalmente, al vecindario y que, para ser conocidos por éste, es necesario que tengan la debida publicidad. Aparecen entonces los libros de acuerdos o de actas a cargo del Escribano en funciones de fedatario del Concejo que perfilan nítidamente la naturaleza de su cargo. La pugna entre el poder real y los Concejos, respecto a los nombramientos de Escribanos de estos últimos, dura siglos y termina con el triunfo de la Corona y se traduce en un reforzamiento de las facultades y responsabilidades de los Escribanos de Concejos a los que, por primera vez, impone JUAN II la advertencia de ilegalidad, fundándose en que «al oficio de Escribano de Concejo pertenece hacer memoria de las cosas que son pasadas por el dicho Cabildo..., porque por

ignorancia de las no saber, no yerre en que lo hicieren: si viere que los que estuvieren en dicho Cabildo, quieren facer y ordenar, y mandar algunas cosas en contrario de las que estuvieren ordenadas y mandadas, les faga memoria dellas, y las muestre por la escritura de su libro lo que sobre ello pasó en el mismo día en que las quisieren ordenar, y mandar, estando en el dicho Cabildo, porque ellas siendo sabidoras y avisadoras dello; y al dicho Escribano asiente en el dicho libro y escriba en cabeza de los autos que ese día pasaren en lo sobre dicho en el dicho Cabildo, como les fizo la memoria, porque sea manifiesto, que lo que ficieron y ordenaron y mandaron no fue por ignorancia de lo pasado; y esto mismo se faga y cumpla en cualquier otras cosas, que el dicho Escribano viere que se quisiere facer e ordenar, y mandar en el dicho Cabildo contra lo contenido en los ordenamientos de Sevilla y contra las cartas y mandamientos reales según se sabe está mandado en la quinta ordenanza antes desta». También se aumenta por esta época la misión y responsabilidad de los Escribanos con la formación de los patrones de «lo cierto de las monedas» o patrón de esta contribución.

Hacen notar los comentaristas—señaladamente BULLÓN RAMÍREZ—que la tendencia del cargo a hacerse de nombramiento real y vitalicio, el aumento de sus funciones y la mayor calidad y trascendencia de éstas, incrementaron su prestigio y retribución.

Durante la Edad Moderna, los Escribanos de Concejo consolidan su carácter técnico y profesional y se opera su distinción respecto a otras clases de Escribanos: los judiciales o actuarios. El cargo de Escribano de Concejo de nombramiento real—salvo en ciudades y villas que conservan sus antiguos privilegios—queda caracterizado como el de un oficial real vitalicio y técnico conforme a la técnica, conocimiento y funciones de los demás oficiales reales de aquellos tiempos. Sus derechos fueron regulados por una disposición general y su sueldo fue, generalmente, regulado de forma directa por el poder central.

Desde que se inicia la era constitucional, los cargos de Escribanos de Concejos dejan de ser de designación real e inamovibles para ser amovibles y de nombramiento por los propios Ayuntamientos, lo cual representa una verdadera contradicción con el mero criterio centralizador y legalista de someter todos los Municipios a reglas fijas y uniformes. El artículo 320 de la Constitución de 1812 dice: «Habrà un Secretario en todo Ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común». El

Decreto de 10 de julio de 1812 dispuso que «para ser elegido Secretario de Ayuntamiento, conforme al artículo 320 de la Constitución, no es necesaria la calidad de Escribano». Y el Decreto de 22 de agosto del mismo año dispone el cese de los «Escribanos que hasta ahora se han conocido con el nombre de Escribanos de Ayuntamiento» y su sustitución por «un Secretario elegido según dispone el artículo 320 de la Constitución». Pero no deben olvidarse las mutaciones políticas que acompañan la lenta consolidación del constitucionalismo en España y que se reflejaron en la sustitución de los Escribanos por los modernos Secretarios e incluso en las discusiones parlamentarias sobre compatibilidades e incompatibilidades entre Escribanos y Secretarios de Ayuntamientos sin que ni siquiera zanjara definitivamente la cuestión la Ley del Notariado de 28 de mayo de 1862, al declarar la incompatibilidad entre el cargo de Notario y el de Secretario de Ayuntamiento, pues la Real Circular de 15 de noviembre de 1864, reconociendo el frecuente desempeño simultáneo, «especialmente en los pueblos de escaso vecindario», de los cargos de Notario y Secretario de Ayuntamiento, consideraba extensiva la concepción establecida en el apéndice al Reglamento de dicha Ley respecto a los cargos de real nombramiento, a todos los cargos que devengasen sueldo de los presupuestos generales, provinciales y municipales y que, en consecuencia, los Notarios que con anterioridad a la Ley venían desempeñando simultáneamente las Secretarías de Ayuntamientos y las Escribanías, podían optar a tales Secretarías con la limitación de tiempo que en dicho artículo se expresaba.

Fueron, por tanto, necesarias disposiciones dictadas a lo largo de más de medio siglo, para que cargos y funciones que estuvieron durante muchos siglos concentrados en unos mismos funcionarios llegaran a separarse totalmente.

El cargo de Secretario sufrió a lo largo de la era constitucional que termina con la implantación de la dictadura del General PRIMO DE RIVERA, en septiembre de 1923, las vicisitudes de aquel período político. Sólo atisbos encontramos, en las distintas leyes, de una regulación justa y adecuada a las exigencias de los tiempos, de los Secretarios municipales y provinciales. La Ley—que no llegó a entrar en vigor—de 1840, dispuso que «habrá un Secretario de Ayuntamiento nombrado por éste a pluralidad absoluta de votos que no sea individuo de su seno y dotado de los fondos del mismo. Para ejercer este cargo no se necesita la calidad de Escribano o Notario

de Reinos» (art. 8.º). La Ley de Ayuntamientos de 8 de enero de 1845 fue un poco más lejos al prescribir que «los Secretarios de Ayuntamiento serán nombrados por la misma Corporación municipal; pero su separación no podrá acordarse por el Ayuntamiento sino en virtud de expediente en que resulten los motivos de esta providencia» (art. 8.º) y, durante la «década moderada», el Real Decreto de 19 de octubre de 1853 ordena a los Ayuntamientos que, para el nombramiento de sus Secretarios, convoquen concursos en que se dé preferencia a los cesantes de la Administración activa en razón de ser personas dotadas de conocimientos especiales en negocios administrativos.

Lamentablemente, la Restauración fue una gran ocasión perdida en materia, no sólo de regulación del Derecho secretarial, o si se prefiere de la función pública local, sino más ampliamente del régimen local. El Título X de la Constitución del 76 fue trasunto fiel del XIII de la de 1869, con su criterio de reenvío a las futuras leyes municipal y provincial. Estas supusieron una simple e intrascendental reforma de las leyes de 1870. El artículo 124 de la Ley Municipal de 1877 se limitaba a decir: «los Alcaldes pueden suspender a los Secretarios, dando al Gobernador cuenta documentada para su conocimiento. La destitución será válida cuando la acuerden las dos terceras partes de los Concejales, en cuyo caso se informará al Gobernador remitiéndole el acta.

El Gobernador, mediando causa grave, podrá también suspender y destituir a los Secretarios de Ayuntamientos, dando parte al Gobierno, quien, a instancia o con audiencia del Secretario, destituido o suspenso, y oyendo al Consejo de Estado, adoptará la resolución oportuna».

Por su parte, la Ley Provincial, en su artículo 73, decía:

«Corresponderá a las Diputaciones provinciales, en las vacantes que ocurran, el nombramiento de sus Secretarios, previo concurso, y su suspensión, previo expediente. También tendrá el Gobierno de S. M. la facultad de suspender y separar a los Secretarios de Diputaciones provinciales por causa grave, justificada en expediente, que no se resolverá sin oír al Secretario suspenso y al Consejo de Estado.

El concurso para el nombramiento de Secretarios de las Diputaciones se ajustará al Decreto-Ley de 24 de octubre de 1868, a la Orden de 24 de noviembre del mismo año y al Decreto de 4 de enero de 1869.

Los que obtuvieron sus cargos con arreglo a esas disposiciones y los demás funcionarios provinciales nombrados previa oposición, serán respetados».

La Ley Municipal fue objeto de numerosos proyectos de reforma, ninguno de los cuales llegó a convertirse en ley, por lo que continuó la vigencia de aquélla hasta el Estatuto Municipal de 1924. La Provincial fue sustituida por la de 1882 que rigió plenamente hasta el Estatuto Provincial de 1925 y cuyo artículo 104 se limita a decir que «la Diputación nombra y separa sus empleados, fija el sueldo de los mismos y arregla las plantillas de los prevenidos en las leyes y acuerda el Reglamento de servicio interior de sus oficinas. Para el nombramiento de Secretarios y Contadores se entenderán estas atribuciones sin perjuicio de los derechos adquiridos». Pero el artículo 103 nos ofrece un esquema de los futuros cuerpos nacionales al decir que «las dependencias de la Diputación provincial se componen: 1.º de la Secretaría, 2.º de la Contaduría, 3.º de la Depositaria». Y los artículos 105 y siguientes son relativamente orientadores respecto al desarrollo futuro de las funciones de Secretarios, Interventores y Depositarios. Dicen así:

Art. 105. El Jefe de la Secretaría tiene a su cargo la preparación y tramitación de los asuntos de que hayan de conocer la Diputación y la Comisión provincial, la redacción de sus actas y acuerdos, la correspondencia y el cuidado y conservación de su Archivo. Firma con el Presidente los acuerdos y decretos de la Comisión provincial, y los testimonios que se libren de las actas de la Diputación, autorizándolos con el sello de la Provincia, cuya guarda le estará encomendada, y cuida de que se comuniquen a quien corresponda.

Art. 106. El Contador tiene a su cargo la Oficina de cuenta y razón, y la intervención de fondos provinciales. En tal concepto registra las entradas y salidas de los fondos, autoriza con el Ordenador los pagos de los libramientos, hace los asientos necesarios en los libros que lleva al efecto y prepara los presupuestos y cuentas que deben ser sometidos a la Diputación.

Art. 107. El Depositario es el único encargado de la custodia de los fondos de la Provincia, y prestará, como tal, las fianzas que la Diputación exija. Si la entidad de los fondos lo consiente, habrá dos cajas: una general con tres llaves, que tendrán el Ordenador de pagos, el Contador y el Depositario, y otra diaria, donde bajo la guarda exclusiva de este último estarán los fondos destinados a las atenciones de cada mes. El Depositario no hará pagos ni re-

cibirá cantidades sino en virtud de un mandato autorizado por el Ordenador de pagos y Contador.

III. INNOVACIONES EN EL ESTATUTO MUNICIPAL Y LEY DE 1935

En el régimen local de la Dictadura, plasmado fundamentalmente en el Estatuto municipal de 1924 y en el provincial de 1925, obra ambos del insigne CALVO SOTELO—a la sazón Director General de Administración Local—, los Cuerpos nacionales alcanzaron la realización de una gran parte de sus aspiraciones profesionales y, en especial, la inamovilidad, la exigencia de preparación técnica y la regulación de haberes mínimos. Tiene especial importancia la creación del Cuerpo nacional de Secretarios en virtud de los artículos 231, 232 y 233 del Estatuto municipal y la unificación en él de las secretarías de Ayuntamiento y de Diputación, por virtud del artículo 139 del Estatuto provincial desarrollado en el 19 del Reglamento de Funcionarios provinciales de 2 de noviembre de 1925, cuya consecuencia natural es la creación de los Colegios de Secretarios por efecto de los Reales Decretos de 6 y 16 de septiembre de 1925.

La Ley municipal de 1935 siguió en esta materia las líneas generales establecidas por el Estatuto de 1924 (que en cuanto a la normación funcionarial siguió en vigor tras la revisión, en 1931, de la obra legislativa de la Dictadura), pero se introdujeron innovaciones importantes, algunas de las cuales no llegaron a tener efectividad práctica y quedaron en letra muerta esperando la hora de alcanzar vigencia real. Acierto fundamental fue establecer una regulación general de los derechos y deberes de todos los funcionarios municipales clasificando a éstos en grupos con un criterio que ha prevalecido posteriormente y ordenando la formación de escalafones de «todos los funcionarios de la Administración municipal; y, por lo que se refiere a los Cuerpos nacionales, por primera vez encontramos reguladas con detalle en un mismo cuerpo legal las condiciones de ingreso, deberes y derechos, situaciones escalafonales, etc., de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local. Los intentos a que nos hemos referido fueron los de creación: de una Escuela Nacional de Funcionarios de la Administración Local y de un Montepío general para el pago de los haberes pasivos. Con el tiempo han llegado a ser espléndidas realidades, cualesquiera que sean sus defectos y por grande que sea la necesidad de reformas sustanciales.

La Ley de 1936 atribuyó, por última vez, el nombramiento de todos los funcionarios locales a las respectivas Corporaciones, si bien con la obligación de efectuar siempre dichos nombramientos por oposición o concurso juzgados por Tribunales o Comisiones exclusivamente técnicas, «siendo preceptivo para las Corporaciones el atenerse en la designación al orden de preferencia establecido en las propuestas de aquellos organismos examinadores». Se trataba, un poco ingenuamente, de conciliar la autonomía de las Corporaciones locales con un conveniente y objetivo sistema de selección de funcionarios.

IV. CENTRALIZACION DE LOS NOMBRAMIENTOS

Apenas surgido el régimen autoritario que encarnó el General FRANCO, la Ley de 6 de septiembre de 1940 creó el Instituto de Estudios de Administración Local con fines de estudio, información, enseñanza y divulgación de la Administración Local y con la misión específica de otorgar los títulos que habilitan para el desempeño de los cargos de Secretarios, Interventores y Depositarios de las Corporaciones locales, y la Ley de 23 de diciembre del mismo año atribuyó a la Dirección General de Administración Local competencia para nombrar en todas las Provincias de régimen común los funcionarios de Cuerpos nacionales, dando así satisfacción a una permanente aspiración de éstos y culminando, de este modo, una larga evolución encaminada a establecer un ámbito nacional de provisión de vacantes y realizar la máxima justicia posible en los respectivos nombramientos y asegurar la exigencia de competencia técnica y el estímulo para alcanzar los puestos más codiciados dentro de los respectivos escalafones.

La Ley de Régimen local de 1950-55, al desarrollar la de Bases de 17 de julio de 1945, da carácter definitivo a las anteriores orientaciones. En efecto, su artículo 322 expresa que los Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, así como los Directores de Bandas musicales civiles, constituyen cuerpos de carácter nacional, dependientes de la Dirección General del Ramo, y que estarán integrados por los funcionarios que los forman en la actualidad y por los que ingresan en lo sucesivo con arreglo a lo dispuesto en esta Ley. Y el capítulo II del Título tercero (que lleva por epígrafe: De los funcionarios de Administración Local) del Libro III de la Ley de Régimen local se dedica a los Cuerpos nacionales con una normativa detallada y completa respecto a cada uno de ellos. En la

sección primera de este capítulo se nos ofrecen las normas generales por las que se rigen dichos Cuerpos de una manera expresiva y, en el momento en que se redactaron, bastante satisfactoria, pues se prescribe que el ingreso en los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios se hará mediante oposición para el acceso a los cursos convocados por la Escuela de Administración y Estudios Urbanos y que, una vez aprobados, habilitarán para obtener título expedido por el Ministerio de la Gobernación (art. 338), y que los nombramientos de Secretarios, Interventores y Depositarios (cuando el presupuesto ordinario exceda de 500.000 pesetas) se hará, previa audiencia de la Corporación local respectiva, por la Dirección General de Administración Local mediante concurso entre funcionarios de la categoría correspondiente a la plaza que haya de proveerse y a propuesta en terna de un Tribunal calificador, cuya composición se determinará reglamentariamente, así como los méritos y circunstancias que podrán alegar los concursantes, el sistema de valorar unos y otros y el sistema que habrá de seguirse para la formación de las ternas (art. 339).

Los títulos universitarios superiores, que para el ingreso en los concursos de habilitación respectivos han ido exigiéndose a los funcionarios de Cuerpos nacionales en las normas reglamentarias dictadas para el desarrollo de la Ley de Régimen local y en las leyes sucesivas, han elevado el grado de competencia, preparación profesional y categoría intelectual de dichos funcionarios que, hoy, se equiparan al de los Cuerpos especiales más distinguidos de la Administración Central. Nada de esto hubiera sido posible sin la constitución de cuerpos a nivel nacional y sin la constante preocupación de las esferas centrales de la Administración del Estado por exigir esta alta capacitación perfectamente armonizada con la misión delicada y compleja encomendada a los repetidos funcionarios.

V. CRECIENTE IMPORTANCIA DE SUS FUNCIONES

El Estatuto municipal organizaba las atribuciones de los Secretarios, distinguiendo las que les correspondían como miembros de la Corporación, de las que asumían como jefes de los Servicios administrativos de los Ayuntamientos. En el primer concepto realizaba hasta el máximo imaginable la misión de dichos funcionarios al disponer su asistencia obligatoria a las sesiones de la Corporación en pleno y de la Comisión permanente, aunque sin voto, y echar sobre sus espaldas el deber de «advertir a la Corporación municipal, a la

Comisión permanente y al Alcalde la ilegalidad, si la hubiere, de cualquier acuerdo que pretendieran adoptar, consignando en acta la advertencia, a fin de eximirse de responsabilidad que en otro caso habrá de alcanzarles». (Análogo deber se impone a los Interventores en el art. 144.) También deben resaltarse las funciones de fedatarios —que ya tenían, como vimos, los antiguos Escribanos, sus antecesores—al mandarles «certificar de todos los actos oficiales de la Corporación municipal, de la Comisión permanente y del Alcalde, y de expedir copias y certificaciones, con el visto bueno del Alcalde, de los documentos y con relación a los libros confiados a su custodia», y la importantísima atribución de ejecutar los acuerdos municipales y gestionar todos los asuntos del Ayuntamiento, sean administrativos, gubernativos, judiciales o de cualquier otro orden en cuestiones de mero trámite y régimen interior de la Corporación, siempre que así sea dispuesto por el Alcalde Presidente. Enlazan con estas atribuciones las que corresponden al Secretario como Jefe de los servicios administrativos del Ayuntamiento y que se consignan en los seis apartados del artículo 228. El Reglamento de Secretarios, Interventores y Empleados municipales de 22 de agosto de 1924 detalla más al pormenor, todavía, esas funciones, así como también las muy importantes que para los Interventores expresa el Estatuto municipal.

No sólo se preocupan el Estatuto municipal y el Reglamento de agosto de 1924 de rodear de importantes atribuciones al Secretario municipal, sino que establecen con gran vigor las incapacidades e incompatibilidades para el desempeño de estos cargos en propiedad e, incluso, interinamente. Así—respecto a los primeros—, no podían, por ejemplo, ser nombrados Secretarios los parientes, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, del Alcalde y Teniente de Alcalde ni los que tengan dicho parentesco con los Concejales, cuando se trate de Municipios de más de 2.000 habitantes. Y en cuanto a las incompatibilidades se establecen, entre otras, con todo otro cargo activo o en comisión de la Administración central, regional, provincial o municipal, con toda retribución, gratificación, comisión o encargo de alguna empresa constituida en España o en el extranjero, ya sea industrial, comercial o de cualquier índole que tenga relación directa o indirectamente con la Administración del Estado, provincial o municipal, siempre que sean en contra de los intereses del Ayuntamiento en que sirve.

Era lógico que la relevante importancia que se atribuía al Cuerpo

de Secretarios tuviese, aparte de cuanto se refiere a sus haberes activos y pasivos, alguna compensación honorífica que contribuye a realzar el prestigio del Secretariado. A esta finalidad respondió el Decreto de 8 de enero de 1929 al crear «una medalla destinada al Cuerpo del Secretariado de la Administración Local, a fin de que pueda ser ostentada en los actos oficiales por todos los Secretarios de Ayuntamientos y Diputaciones y Cabildos que ocupen plaza en propiedad, tanto de la primera como de la segunda categoría, o figuren como activos en los escalafones del Cuerpo». En el artículo 2.º de esta Real Disposición se dice que la «medalla que se crea será de plata en un solo tono y cincelada. Tendrá en la parte superior la corona real, y en la parte inferior estará formada por la medalla propiamente dicha, cuyo anverso representará el escudo de España con las inscripciones de Alfonso XIII, fundador, 1924». En el reverso se representará el emblema del Cuerpo de Secretarios municipales, consistente en una hoja a manera de pergamino; en el centro, terciada la pluma de ave, orlado por corona de cobre y laurel, circundará el emblema la inscripción «Cuerpo Nacional de Secretarios de la Administración Local. Fe administrativa». Las dimensiones de la medalla, comprendida la corona, será de siete centímetros de alto por cuatro y medio de ancho, y penderá de un cordón de seda de los colores nacionales con pequeño pasador, también de plata, en forma de escudo y con la inscripción «Alfonso XIII».

Del anterior Real Decreto nos interesa recordar estas palabras incluidas entre los que circundan el emblema del Cuerpo: Fe administrativa. En efecto, la fe pública notarial, que en largos siglos de nuestra historia hemos visto atribuida con carácter unitario a una sola clase de fedatarios, se ha ido repartiendo desde los inicios del constitucionalismo entre tres cuerpos distintos: la fe judicial, en el Secretariado judicial (antes «actuarios»); la fe en materia de contratos y demás actos privados extrajudiciales, en el Notariado, y la fe pública local, en el Secretariado municipal y provincial. Este carácter de fedatarios que los Secretarios de Administración Local ostentan se ha incrementado en la todavía vigente, en parte, Ley de Régimen local de 1955 al disponer su artículo 318 que las actas de los concursos, subastas y concursos-subastas serán autorizadas por el Secretario de la Corporación. También debe recordarse que, a tenor del artículo 1.324 del Código Civil, las capitulaciones matrimoniales cuando los bienes aportados por los cónyuges no sean inmuebles y asciendan a un total, los de marido y mujer, de la cantidad que en el

mismo señala, podrán otorgarse, si en el pueblo de su residencia no hubiese Notario, ante el Secretario del Ayuntamiento y dos testigos. Es un vestigio de la antigua agrupación en un mismo funcionario de funciones notariales y secretariales, todas ellas subsumidas en la fe pública de los Escribanos.

VI. HACIA UN TRATAMIENTO UNITARIO DE LA FUNCION PUBLICA

La regulación de la función pública local quedó formalmente unificada en virtud del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952, redactado en cumplimiento del mandato encomendado al Ministerio de la Gobernación por la Ley articulada de Régimen local aprobada por Decreto de 16 de diciembre de 1950, de publicar los Reglamentos e Instrucciones necesarias para el desarrollo de las normas sustantivas y su adecuada aplicación. En el expresado Reglamento—según reza su breve preámbulo—, «recogiendo las más modernas elaboraciones de la ciencia jurídico-administrativa, se regulan las distintas facetas de la relación y el empleo público de todos los funcionarios de la Administración local, y especialmente de los pertenecientes a los Cuerpos Nacionales, se establecen las consiguientes delimitaciones de conceptos, categorías, situaciones administrativas, haberes y emolumentos, atemperados, con la debida ponderación, al sentido de equidad, que preside las mejoras sociales del régimen; se prevén, asimismo, los derechos pasivos, el sistema disciplinario y las garantías de toda índole encaminadas a elevar el rango de la función y la ética en el desarrollo de las diversas actividades que la integran, a cuya austera tarea contribuye con singular relieve docente y formación el Instituto de Estudios de Administración Local».

Constituyó el Reglamento de 1952 un verdadero estatuto orgánico del funcionariado local, primero de esta naturaleza establecido en nuestra Patria e iniciaba, por tanto, la fase de la regulación completa y taxativa de los derechos y deberes de los funcionarios de la Administración local, sin dejar apenas margen—o dejándolo muy limitado—a la discrecionalidad—antes amplísima—de las Corporaciones locales. En orden a los derechos económicos—punto especialmente sensible de esta regulación—se superaba la fase que he llamado, en otra ocasión, de tutela de dichos funcionarios iniciada por el artículo 56 del Reglamento de 24 de diciembre de 1916 al establecer

una escala de sueldos muy modesta que fue moderadamente elevada por virtud del Real Decreto de 3 de junio de 1921.

Estabilizó, durante más de un cuarto de siglo, dicha fase el Estatuto municipal de 1924. Inspirado este cuerpo legal, como es sabido, por el principio de autonomía de las Corporaciones locales, fue al propio tiempo muy sensible a la preocupación de aquellos momentos de asegurar una retribución mínima decorosa de todos cuantos—empleados y obreros—trabajan por cuenta ajena. Por un lado, se quería respetar la libertad de los Ayuntamientos de acuerdo con el principio autonómico que confirmaba la letra y el espíritu de aquel inolvidable cuerpo legal. Por otro lado, era imprescindible tutelar a los funcionarios estableciendo en su favor una retribución mínima decorosa. Fruto de esta conciliación entre los contrapuestos criterios fue el artículo 234 al expresar que: «Los Secretarios de Ayuntamientos disfrutarán los haberes que acuerden las Corporaciones municipales. El Reglamento establecerá una escala de sueldos mínimos que no será inferior a la actual». Desarrollaron este precepto los artículos 31 y siguientes del Reglamento de Secretarios, Interventores y Empleados municipales de 23 de agosto de 1924. El artículo 37 eleva los sueldos mínimos con arreglo a una escala que oscila entre 2.000 y 15.000 pesetas. El artículo 38 ratifica la potestad discrecional de las Corporaciones para elevar los sueldos establecidos como mínimos. «Los sueldos—dice—a que se refiere la escala anterior regirán en concepto de mínimos, estando facultados los Ayuntamientos para señalarlos en cuantía superior, pero sin que puedan reducir, mientras el cargo no quede vacante, el que éste tuviere asignado en el presupuesto que rija a la publicación de este Reglamento, aun cuando exceda de la cuantía antes expresada. En todo caso, los sueldos que se señalen a los Secretarios de Ayuntamiento serán siempre superiores a los que están asignados por la propia Corporación o por disposiciones ministeriales a otros funcionarios municipales».

Para los Interventores de Fondos se establecieron sueldos mínimos desde el Reglamento de Contadores de 11 de diciembre de 1900, que los reguló en sus artículos 42 y 43 y, posteriormente, los artículos 35 y 36 del Reglamento de 23 de agosto de 1916. El de 3 de abril de 1919 advierte, en su preámbulo, que toma como módulos para clasificar las contadurías el vecindario y el presupuesto, y en su artículo 32 fija el criterio que seguirán más tarde el Reglamento de 23 de agosto de 1924 (art. 80), la Ley municipal de 1935 (art. 180)

y el Decreto de 24 de febrero de 1941 (art. 2). Al no tomar simultáneamente en consideración para fijar los sueldos de los Secretarios más que exclusivamente el censo de la población, resultaron algunas desarmonías que fueron corregidas por el Decreto de 5 de diciembre de 1947, fijando como sueldo de los Interventores el 90 por 100 del atribuido al Secretario respectivo. (Tal vez lo más perfecto hubiera sido conjugar para unos y otros el censo de población y la cuantía del presupuesto ordinario.)

Los Depositarios, desde la creación del Cuerpo por virtud del Reglamento aprobado por Real Decreto de 10 de junio de 1930, han visto establecidos sus sueldos mínimos. La Orden ministerial de 19 de junio de 1946 aprobó una nueva clasificación de Depositarios y estableció que el sueldo de Depositario sería superior al que disfrutase cualquier funcionario administrativo de la propia Corporación.

También para los Directores de Banda de Música se establecieron sueldos mínimos en la reglamentación del Cuerpo, llevada a cabo en 3 de abril de 1934 y posteriormente en el artículo séptimo del Decreto de 5 de diciembre de 1947.

Precisamente a través de la regulación de sus derechos económicos se entró en la fase—importantísima en el respectivo proceso evolutivo—de acomodación no sólo del sistema retributivo, sino del régimen jurídico-administrativo general de los funcionarios locales a los de la Administración civil del Estado. En efecto, la disposición final segunda de la Ley 48/1966, de 23 de julio, dice: «El Gobierno, en el plazo de un año contado a partir de la fecha de entrada en vigor de esta Ley, a propuesta conjunta de los Ministros de Hacienda y Gobernación y con informe de la Comisión Superior de Personal, remitirá a las Cortes un Proyecto de ley acomodando el régimen y retribución de todos los funcionarios al servicio de las Corporaciones locales a las directrices y normas aplicables a todos los funcionarios civiles del Estado, atendiendo a las peculiaridades propias de sus respectivas funciones». En cumplimiento, aunque un poco demorado, de dicho mandato la Ley de 5 de diciembre de 1968 estableció las Bases para la acomodación del régimen y retribuciones de los funcionarios de Administración civil del Estado. Un cambio de orientación dificultó el proceso de acomodación. En efecto, el Decreto-ley de 16 de diciembre de 1969, sobre medidas transitorias en orden a las retribuciones de los funcionarios de la Administración local, hace referencia en su preámbulo a la conveniencia de «demorar la publicación del texto articulado de la Ley de Bases de 5 de

diciembre del año 1968 hasta tanto tenga vigencia su nuevo ordenamiento básico, que, entre otros extremos, habrá de contener los principios generales aplicables a la función pública municipal y provincial y que, lógicamente, deben estar animados del mismo espíritu que inspira la reforma». Desde la fecha del citado Decreto-ley de 16 de diciembre de 1969 hasta la publicación del Real Decreto de 6 de octubre de 1977 (*BOE* de 26 de noviembre), es decir, durante ocho años, los funcionarios locales han vivido un régimen transitorio imantado en todo momento por una continua adaptación en materia retributiva al régimen de los funcionarios civiles del Estado.

Dentro de este régimen transitorio revistió especial importancia el Decreto-ley de 27 de julio de 1973 sobre adopción de medidas en orden a la acomodación del régimen y retribuciones de los funcionarios locales a los del Estado, al dejar sin efecto la suspensión de la articulación y desarrollo de la Ley de 5 de diciembre de 1968 y disponer que, entre tanto el Gobierno promulga el texto articulado correspondiente, adoptará las medidas provisionales que estime necesarias en orden a la inmediata acomodación del régimen y retribuciones de los funcionarios locales a las normas aplicables a los funcionarios civiles del Estado, si bien dichas medidas no crearán derechos adquiridos. También dispone la revisión de las prestaciones básicas de carácter pasivo y de las aportaciones a la MUNPAL. Por último, dicta normas para la financiación de los mayores gastos que las nuevas medidas provisionales representen. El Decreto de 17 de agosto de 1973, dictado para la aplicación del anterior Decreto-ley, dispuso, entre otras acomodaciones, la muy fundamental de que el sueldo-base de los funcionarios de la Administración local será el mismo establecido para los funcionarios de la Administración civil del Estado.

La Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975 encarnó esa nueva legislación básica, tantas veces prometida. Pero, desgraciadamente, su Base cuarenta, dedicada a la función pública local, se limita a decir que ésta «a la que corresponde la actividad relacionada con la gestión administrativa, económica y de servicios, y la ejecución de las decisiones corporativas en general, se regirá por las Bases aprobadas por la Ley 79/68, de 5 de diciembre». Es decir, que después de esperar siete años nos encontrábamos otra vez con la tarea de articular la Ley 79 de 1968, volviendo al punto de partida después de innumerables normas «provisionales» durante ese largo período de tiempo. Como únicas «posibles» modificaciones

se anuncian en la expresada Base 43: «Los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local podrán dividirse en clases o categorías en atención a los tipos de Entidades locales en que hayan de prestar servicio, en relación con su población y volumen o complejidad de la gestión administrativa. La Policía municipal tendrá, además de las funciones propias de su competencia, la de auxilio al orden público. A los miembros de la misma, con aptitud para el servicio de armas, les serán aplicables aquellas normas de régimen y disciplina de las Fuerzas de Seguridad del Estado que se determinen. Se crearán aquellos Cuerpos Nacionales de funcionarios de Administración Local que así lo exijan las necesidades funcionales de las Entidades locales. El Gobierno, mediante el establecimiento de las categorías y clases que se precisen, y teniendo en cuenta las pruebas selectivas para su acceso, regulará la integración de los actuales funcionarios de las Entidades locales en los correspondientes Cuerpos Nacionales de nueva creación». Sólo la atribución a la Policía municipal de funciones de auxilio al orden público se ha recogido en texto articulado.

Por el Real Decreto de 6 de octubre de 1977 se aprobó el texto articulado parcial de dicha Ley de Bases, cuyo Título III lleva por epígrafe «Funcionarios Públicos Locales», y dedica a los llamados Cuerpos Nacionales su capítulo III, integrado por dos secciones que tratan, respectivamente, de «Disposiciones comunes» y de «Regulación específica de los Cuerpos Nacionales».

En «Disposiciones comunes» se reitera la ya vieja estructuración en Cuerpos Nacionales de los Secretarios, Interventores y Depositarios y Directores de Bandas de Música, y se precisa que «los tres primeros Cuerpos, dadas las funciones específicas que han de desempeñar, tendrán la consideración de Cuerpos especiales y ejercerán la Jefatura de los respectivos servicios generales en las distintas entidades. Las funciones que se le atribuyen sólo podrán ser ejercidas por quienes pertenezcan a los mismos en sus distintas clases, sin perjuicio de lo que reglamentariamente se establezca en materia de sustituciones por ausencia, vacante o enfermedad» (art. 68-2). He aquí una explícita declaración del carácter directivo de los tres Cuerpos—expresamente calificados de especiales—que se agrupan en el Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local. «El ingreso en ellos—según el art. 69—se efectuará por oposición libre seguida de curso selectivo». Los títulos exigidos para concurrir a las respectivas oposiciones son:

a) Para los Secretarios de primera o segunda categoría, el de Licenciado en Derecho o en Ciencias Políticas.

b) Para los Secretarios de tercera categoría, el Bachillerato Superior o equivalente.

c) Para los Interventores y para los Depositarios, el de Licenciado en Derecho o en Ciencias Económicas o Empresariales, Intendente Mercantil o Actuario.

Es plenamente satisfactoria esta elevación del nivel académico exigible a los Secretarios de la Administración local. Ya no habrá funcionarios de este Cuerpo a los que no se exija título académico y, específicamente, el universitario de Derecho o Ciencias Políticas a todos los que sirvan en Municipios de más de 5.000 habitantes.

Al tratar la sección segunda de la regulación específica de los distintos Cuerpos nacionales, dice en su artículo 73 que «toda Entidad local tendrá un Secretario perteneciente a la categoría respectiva del Cuerpo Nacional». No significa este precepto olvido de la posible existencia de Secretarios de varios Municipios agrupados a este efecto, pues el artículo 74-5 expresa que «cuando se trate de Agrupaciones de Municipios para sostener Secretarios en común, la categoría de las Secretarías se fijará conforme a la población de los Municipios agrupados. En estos casos podrá ser común el personal administrativo».

La división en tres categorías del Cuerpo de Secretarios se contiene en el citado artículo 74 (apartados 1, 2, 3, 4). «Corresponderá a los Secretarios de Administración local de primera categoría el desempeño de las Secretarías de las Diputaciones provinciales, Mancomunidades interinsulares, Cabildos insulares, Ayuntamientos de capitales de Provincia y de Municipios con población superior a 20.000 habitantes.

Corresponderá a los de segunda categoría el desempeño de las Secretarías de Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 5.001 y 20.000 habitantes.

Corresponderá a los de tercera categoría el desempeño de las Secretarías de Ayuntamientos de Municipios con población hasta 5.000 habitantes. (Es una falta de sistemática que esta clasificación de los Secretarios se establezca después y no antes de haber precisado en el artículo 69 el título exigible a cada categoría.) Poniendo en relación los artículos 69-2 (apartados *a* y *b*) y 74, verificamos que se ha rebajado a 5.001 la cifra de población de los Municipios a cuyos Ayuntamientos corresponde una Secretaría de segunda categoría,

mientras que en la regulación provisional de marzo de 1975 se fijaba ese límite mínimo en 6.001 habitantes.

Las atribuciones que se otorgan al Secretario en el artículo 75 son, en síntesis, las que especifican los artículos 140, 141, 142, 143, 144 y 145 del Reglamento de Funcionarios de Administración local de 1952, si bien con algún matiz diferencial como el que representa el hecho de que no se le considere «Jefe de las Dependencias y Servicios generales y de todo el personal», al quedar reducida esta función a la que indica la expresión de «Jefe de Personal». Armoniza perfectamente la nueva expresión con la atribución al Interventor del carácter, entre otros, de «Jefe inmediato de los Servicios de Intervención y Contabilidad establecidos a los efectos antedichos y del personal adscrito a los mismos, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden al Secretario como Jefe de Personal». Y al Depositario de la Jefatura inmediata «del personal de los servicios a su cargo, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Secretario como Jefe de Personal».

Sucinta y, a la vez, expresivamente el citado artículo 75 detalla así las funciones del Secretario: *a)* Asesor de la Corporación, así como de su Presidencia y Comisiones. *b)* Fedatario de todos los actos y acuerdos. *c)* Coordinador de las dependencias y servicios de la Corporación. *d)* Jefe de personal. *e)* Jefe directo de la Secretaría y de los servicios jurídico-administrativos.

En el extraño, confuso e incoherente artículo 81 se autoriza a las Corporaciones de Municipios con más de 200.000 habitantes (y a las provinciales respectivas) para crear, por acuerdo del Pleno, la plaza de Vicesecretario y se da carácter obligatorio a la plaza de Oficial Mayor «en las Entidades cuya Secretaría esté atribuida a los Secretarios de Administración Local de primera categoría», salvo que la Corporación acuerde, dando cuenta a la Dirección General, no crearla, siempre que se trate de Municipios o Entidades locales de menos de 50.000 habitantes o Cabildos insulares cuya capital no exceda de dicha cifra». Pese a la desdichada redacción de este artículo podemos desentrañar su contenido en la siguiente forma: *a)* Entidades locales mayores de 200.000 habitantes, será obligatoria la plaza de Oficial Mayor y podrán crear la de Vicesecretario. *b)* Entidades locales de 50.000 a 200.000 habitantes, será obligatoria la plaza de Oficial Mayor y no podrán crear la de Vicesecretario. *c)* Entidades locales de menos de 50.000 habitantes a las que esté atribuida Secretaría de primera categoría, no podrán crear la Vicesecretaría y po-

drán no crear tampoco la de Oficial Mayor, «dando cuenta a la Dirección General».

Sólo está claro, por tanto, que en las Corporaciones de Municipios cuyo censo de población sea mayor de 50.000 habitantes habrá un Oficial Mayor. Pero en las Corporaciones de más de 200.000 habitantes puede crearse, además, el cargo de Vicesecretario y, entonces, ¿continuará existiendo Oficial Mayor? De los artículos 81 y 82 dedúcese la contestación afirmativa. Ambos cargos se definen como órganos de colaboración inmediata en las tareas del Secretario y se precisa que corresponderá al Vicesecretario, y en su defecto al Oficial Mayor, el desempeño de las funciones del Secretario en caso de vacante, ausencia, enfermedad o abstención legal o reglamentaria (artículo 82-1). Aparte de la inconveniencia de que existan dos cargos con la misma naturaleza y funciones, parecería natural y obligado que al crearse la plaza de Vicesecretario pasase a ocuparla el Oficial Mayor. Así lo dispone, en principio, el artículo 82-2 al decir que: «En las Corporaciones donde exista la plaza de Oficial Mayor y se acuerde crear la de Vicesecretario, el titular de la primera pasará a ocupar la de nueva creación». Pero añade algo insólito: «salvo que el Pleno de la Corporación acuerde proveerla conforme al artículo anterior» (es decir, directamente por concurso o concurso-oposición); quedaría, en esta segunda hipótesis, el Oficial Mayor despojado de sus derechos actuales como segundo jefe de la Secretaría, lo que significaría una lesión de los mismos. Por otra parte, ¿cómo puede concebirse la existencia simultánea de los cargos de Vicesecretario y Oficial Mayor si los Oficiales Mayores no han tenido nunca otra significación que la de Vicesecretarios?

Para aclarar los aludidos problemas conviene recordar la evolución histórica del cargo inmediatamente inferior al de Secretario. El artículo 229 del Estatuto municipal disponía que en los «Municipios mayores de 100.000 almas podrá nombrarse un Secretario adjunto que desempeñará las funciones de Jefe de los servicios administrativos del Ayuntamiento con arreglo al artículo anterior, conservando en este caso el Secretario las que enumera el artículo 227». Este artículo 227 señala las atribuciones que correspondan al Secretario como miembro de la Corporación, y el 228 las que le corresponden como Jefe de servicios administrativos y que, en el caso de nombrarse Secretario adjunto, pasarían a ser desempeñadas por este último. La Real Orden de 30 de diciembre de 1924 dispuso que solamente podrán ser nombrados Secretarios adjuntos los individuos que pertenezcan al Cuerpo.

Desarrollaron la anterior materia los artículos 8.º y 40 del Re-

glamento de Secretarios, Interventores y demás Empleados municipales de 22 de agosto de 1924. Según el artículo 8.º, los Municipios mayores de 100.000 habitantes cuyos Ayuntamientos hagan uso de la facultad de designar Secretario adjunto, observarán, para el nombramiento y separación de éste, las mismas disposiciones establecidas para los Secretarios titulares. Serán funciones propias de los Secretarios adjuntos las que se determinan en el artículo 228 del Estatuto y en el 3.º del presente Reglamento, sin perjuicio de dar cuenta al titular de los asuntos de plazo perentorio, de gravedad o de urgencia que requieran un inmediato conocimiento de la superioridad. La categoría de los Secretarios adjuntos será la inmediatamente inferior a la del titular de cada Corporación con arreglo a lo previsto en el artículo 37 de este Reglamento. A tenor del artículo 40, los Ayuntamientos que utilicen el derecho de nombrar Secretario adjunto, según autoriza el Estatuto, deberán consignar a dicho funcionario en los presupuestos el sueldo correspondiente a la categoría inmediatamente inferior a la del Secretario de la Corporación, según la escala reglamentaria.

El artículo 175 de la Ley municipal de 1935 se limitó a decir que en los Municipios de más de 100.000 habitantes podrá nombrarse un Secretario adjunto.

El Reglamento de Funcionarios de Administración local de 1952 no hace mención alguna de los Secretarios adjuntos. En cambio, crea la plaza de Oficial Mayor como cargo único y especial de cada Corporación, obligatoria en los Municipios de más de 20.000 habitantes y voluntario en los de más de 8.000 (art. 228), y prescribe que su provisión en los Municipios de más de 100.000 habitantes se efectuará mediante concurso entre quienes pertenezcan a la primera categoría del Cuerpo Nacional de Secretarios, mientras en los demás Municipios tal cualidad será mérito preferente y, en todo caso, se exigirá el título de Licenciado en Derecho o en Ciencias Políticas (artículo 233). Según el artículo 236, las funciones del Oficial Mayor serán las siguientes: Cumplir los deberes y ejercer las atribuciones que en él delegue el titular de la Secretaría, y auxiliarle en el despacho de los asuntos de su competencia. Sustituir, con carácter accidental, al Secretario en sus ausencias. Desempeñar con carácter interino la Secretaría vacante, salvo que, por no pertenecer a la primera categoría del Cuerpo, se encomiende la interinidad a un funcionario de la misma.

La defectuosa regulación actual de esta materia en los términos expuestos se inicia con la Base sexta, números 4, 5 y 6, de la Ley 79

de 1965 al disponer «que se podrá autorizar, de acuerdo con los módulos de población y presupuesto que se fijan por el texto articulado, la creación de plazas de Vicesecretario y de Oficial Mayor, así como de Viceinterventor, que serán desempeñadas por funcionarios de los Cuerpos nacionales respectivos. Las plazas a las que se refiere el número anterior serán provistas por concurso o concurso-oposición, convocados y resueltos directamente por las Corporaciones a que pertenezcan. En el texto articulado de la presente Ley se regularán las funciones y competencias propias de cada uno de los cargos a que se refiere el número 4 precedente». Denotan estos preceptos de la expresada Ley de Bases que sus autores no se han molestado en leer el Reglamento—a la sazón vigente—de 1952, pues, de otro modo, se hubieran percatado que la plaza de Oficial Mayor era obligatoria en los Municipios de más de 20.000 habitantes, por lo que no era procedente autorizar la creación de una plaza que estaba creada con el expresado carácter obligatorio. Lo que sí podían haber hecho es cambiar la denominación de Oficial Mayor por la más apropiada de Vicesecretario, nunca autorizar la existencia simultánea de dos cargos que corresponden a la misma necesidad. Es lamentable que el texto articulado de octubre de 1977, además de no resolver en relación con este punto ninguna dificultad, añada alguna debido a su defectuosa redacción. El de no establecer el derecho automático del Oficial Mayor a ocupar el cargo de Vicesecretario cuando se acuerde su creación, puede ser causa de pleitos en el futuro que bien podrían remediarse en el Reglamento que desarrolle esta Ley, cuya vigencia no creemos, por otra parte, que dure mucho tiempo.

El texto articulado parcial a que nos venimos refiriendo dedica dos de sus tres disposiciones finales y ocho de sus nueve disposiciones transitorias al funcionariado local. La disposición final primera, al autorizar al Gobierno—a propuesta del Ministro del Interior y previo informe del de Hacienda—para aplicar a los funcionarios de la Administración local las disposiciones que se dictan para los del Estado en materia de coeficientes, niveles y grados de carácter retributivo, significa un paso más hacia un régimen unitario de los derechos económicos de todos los funcionarios públicos tanto de la Administración estatal como de la local. La disposición transitoria segunda, además de puntualizar la forma en que se realizará la integración de los actuales funcionarios—muy determinadamente de los Secretarios—en los respectivos cuerpos, categorías, etc., facilita la aplicación de los índices de proporcionalidad que en relación con

la titulación exigible para el ingreso en los respectivos cuerpos, categorías, subgrupos, etc., establece el artículo 62-2 de la misma Ley y señala dichos índices en relación con los coeficientes anteriormente fijados. Para los Secretarios de primera y segunda categoría, Interventores y Depositarios, por exigírseles titulación universitaria, es el máximo: 10.

VII. ¿TRATAMIENTO UNITARIO DE LA FUNCION PUBLICA?

El anteproyecto de Ley de Bases de la Función Pública elaborado durante el año 1978 por la respectiva Secretaría de Estado y editado en enero de 1979 por el Instituto Nacional de Administración Pública, suponía un progreso definitivo hacia la meta tantas veces ideada de lograr un tratamiento unitario de la Función Pública. En su breve preámbulo el entonces Secretario de Estado de dicho ramo, don MANUEL FRAILE, decía: «La experiencia de la aplicación de la actual Ley de Funcionarios había dado lugar a numerosas peticiones, tanto de funcionarios como de Diputados y Senadores, reclamando la rápida elaboración de un texto que pudiera servir de base para canalizar el gran debate nacional sobre la reforma de la Función Pública. Por otra parte, la Constitución impone una ordenación de la Administración que responda a las exigencias de un Estado democrático. Estas exigencias, así como la conveniencia de asegurar que la aceptación de los funcionarios facilite la ulterior aplicación de la reforma que comenzaría la Ley de Bases, aconsejan la difusión de este borrador de anteproyecto para que todos, funcionarios, asociaciones y centrales sindicales, puedan contribuir a su elaboración antes de su aprobación por el Gobierno y de su envío a las Cortes para discusión y aprobación».

La Base primera de dicho anteproyecto respondía perfectamente a dicho preámbulo y al título mismo de la Ley cuya elaboración iniciaba al decir: «Constituye la Función Pública el conjunto de actuaciones que concretan el poder soberano del Estado para la consecución de los fines señalados en la Constitución. Dichas actuaciones sólo pueden realizarse por quienes tienen la condición de funcionarios públicos. Son funcionarios públicos aquellas personas vinculadas a cualquier Administración Pública por una relación estatutaria de servicios, regulada por el Derecho Administrativo». Y todavía remachaba este criterio el apartado cuatro de la misma Base al expresar que: «Los funcionarios civiles al servicio de la Administración Central e Institucional del Estado y de las Administraciones

Territoriales se regirán por la presente Ley, sin perjuicio de las especialidades que, también por Ley, se establezcan».

En la Memoria explicativa de las innovaciones del repetido anteproyecto que se inserta en la referida edición de éste, se razona su nuevo ámbito de aplicación recordando que «el artículo 103 del texto constitucional replantea el tema cuando encomienda a la Ley la regulación del estatuto de funcionarios públicos, utilizando una terminología diferente de la tradicional de funcionarios civiles del Estado». En relación concreta con los funcionarios locales se argumenta, poco después, de la siguiente forma: «En cumplimiento del mandato que recoge el artículo 147 del texto constitucional y con afán de sentar las bases de una reforma totalizadora de la función pública, el presente Proyecto establece una norma básica común para los funcionarios de la vieja Administración Local y de las nuevas Comunidades Autónomas, sin perjuicio del respeto a las peculiaridades que ellas mismas puedan establecer».

Pretendía, en suma, el anteproyecto publicado en enero de 1979 establecer un régimen unitario para toda la función pública española, si bien tratando de evitar el peligro de una mera uniformidad, mediante el respeto a posibles peculiaridades o singularidades de determinadas Administraciones Públicas Territoriales. En las Bases aludidas se establecía la distinción entre funcionarios de carrera y funcionarios eventuales, se integraban los primeros en el orden profesional o en el orden facultativo, diferenciando las escalas ejecutivas, técnicas y superiores dentro del orden profesional y las técnicas y superiores dentro del orden facultativo, y se establecían concisas normas básicas sobre selección y perfeccionamiento de funcionarios, situaciones de los mismos, promoción de unas categorías a otras, plantillas, derechos de los funcionarios, sanción del incumplimiento de deberes y derechos económicos. La disposición final tercera prevenía la constitución de una Comisión para el estudio, entre otras materias, de la posibilidad de ampliar los Cuerpos Nacionales en el ámbito de la Administración Territorial no estatal, creando las oportunas escalas al efecto.

Un cambio sorprendente de criterio representa el «Proyecto de Ley orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública» remitido en enero del año actual por el Gobierno al Congreso de los Diputados. Su título tercero contiene las bases de regulación de la función pública y excluye de ellas a los funcionarios de la Administración local. En efecto, el artículo 42 del pro-

yecto (primero del expresado título) entra en materia al decir: «El personal al servicio de la Administración civil del Estado estará constituido por: *a*) los funcionarios de carrera; *b*) el personal regido por reglamentaciones laborales». Ninguno de los restantes artículos de este título—en los que se contiene la futura regulación fundamental de la Función Pública—nombran a los funcionarios de la Administración local. Y por si hubiera duda, la disposición adicional tercera del proyecto prescribe que «los preceptos contenidos en los capítulos IV (Derechos de participación, sindicación y huelga) y V (Garantías de imparcialidad) del título III de esta Ley serán asimismo de aplicación al personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local». (Por excepción, por tanto.)

Es difícilmente explicable que un Estatuto o Ley orgánica de la Función Pública excluya a la Función Pública Local, toda vez que la Administración Local no es sino una de las esferas de la Administración Pública y los funcionarios locales son, por consiguiente, funcionarios públicos. Así lo expresa, aunque de manera incompleta, el artículo 319 de la Ley de Régimen local (texto refundido de 24 de junio de 1955) al decir en su artículo 21-5 que «a todos los efectos legales tendrán el carácter y condición de funcionarios públicos los comprendidos en los grupos *a* y *b* del artículo anterior»; es decir, los administrativos y los técnicos—¿por qué no los de servicios especiales y los subalternos?, habría que preguntar—. Si prevaleciese definitivamente el criterio de los redactores del proyecto enviado a las Cortes, quedaría abortado el proceso de acomodación de los funcionarios locales al régimen de los funcionarios del Estado.

VIII. COLEGIACION DEL SECRETARIADO

Los Colegios oficiales del Secretariado local se crearon en todas las Provincias españolas, excepto Navarra, por virtud del Real Decreto de 6 de septiembre de 1925, cuyo artículo primero dispone: «En el plazo de treinta días se constituirá en cada una de las Provincias, excepto la de Navarra, un Colegio oficial de Secretariado, del que serán miembros, forzosamente, los Secretarios de la Diputación provincial, de las Mancomunidades municipales y de los Ayuntamientos integrantes de la Provincia». Este carácter obligatorio enlaza con la naturaleza corporativa establecida en el artículo segundo, conforme al cual los «Colegios oficiales del Secretariado local tendrán el carácter de Corporaciones públicas afectas al Ministerio de la Gobernación; radicarán en la capital de la Provincia y ostentarán

la representación genuina de la clase secretarial». Contribuye a explicar la obligatoriedad de la colegiación el artículo tercero al señalar como funciones de los Colegios oficiales del Secretariado local en cada Provincia: «asesorar a las autoridades centrales y provinciales de todo género en las cuestiones relacionadas con la clase secretarial y con las Corporaciones locales en que se solicite su parecer; defender los derechos e intereses morales y materiales de los Secretarios municipales y provinciales; mantener la armonía y el compañerismo entre los colegiados y velar por el decoro de los mismos; estimular la competencia de los colegiados organizando toda clase de obras culturales, y organizar las instituciones de carácter mutualista, benéfico y social que estimen convenientes en beneficio de los colegiados». Vemos, por tanto, cómo el fundamento de la constitución de Colegios oficiales del Secretariado responde a una diversidad de fines en que se entremezclan el interés público, patente en el asesoramiento a las autoridades centrales y provinciales, con el interés privado de los propios funcionarios en relación con la defensa de sus derechos e intereses morales y materiales, con su elevación cultural y con la organización de instituciones mutualistas, benéficas y sociales.

El carácter forzoso de la colegiación guarda cierta similitud con la de profesionales liberales como las de abogado y médico, pero mucho más con la de funcionarios públicos, aunque no dependientes, en cuanto a sus derechos económicos, del Estado ni de ninguna Entidad o Corporación de Derecho Público, cual acontece con los Notarios. Nos lleva esta circunstancia como de la mano a contemplar la colegiación de los Secretarios con un carácter, en cierto modo similar, al que ha aconsejado la colegiación de los Notarios. Entramos con ello de lleno en el estudio de la constitución de los Colegios de Secretarios y su evolución hasta cristalizar dicha institución en los actuales Colegios de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local.

El artículo cuarto del expresado Real Decreto dispuso la constitución en cada Colegio del Secretariado de una Junta de Gobierno y la redacción por cada uno de ellos de un Reglamento de Régimen interior, del que se enviará copia al Ministerio de la Gobernación para su indispensable aprobación. La ampliación de los Colegios secretariales a los Interventores de Fondos y Jefes de las Secciones provinciales de Presupuestos municipales (llamados años más tarde de Administración Local), constituyendo al efecto en cada Colegio

una Sección de Interventores de Fondos, se llevó a cabo por virtud de la Real Orden de 11 de diciembre de 1925, en la que se dio a los funcionarios de este Cuerpo la necesaria representación.

El Real Decreto de 14 de diciembre de 1929 promulgó el Reglamento de los Colegios, estableciendo las siguientes prescripciones:

a) Se instituye, como complemento de los Colegios provinciales y representación genérica de los mismos cerca del Poder central, un Colegio Central del Secretariado. b) Se atribuye a los Colegios el cuidado de que los cargos de Secretarios e Interventores de las Corporaciones locales de las respectivas Provincias se ejercerán, tanto en propiedad como interinamente, por individuos de los Cuerpos, denunciando a la Superioridad todo acto de intrusismo. c) Pueden proponer a la Superioridad cuantas reformas administrativas estimen convenientes.

Las funciones del Colegio Central son, con carácter general, en el área de toda la Nación, las que sean análogas a las otorgadas a los Colegios provinciales. Especialísimamente se le asignan la de ejercer el derecho de petición cerca de los poderes públicos.

d) Se asignaba también a los Colegios provinciales la facultad de informar, cuando así se les interese por las Corporaciones locales de la respectiva Provincia, en los expedientes disciplinarios de los Secretarios.

e) Se estableció la facultad de los Colegios provinciales de expedir un carnet de identidad a los componentes y la obligación de éstos de adquirirlo.

f) Se autorizaba a los Colegios a imponer a los Secretarios e Interventores multas equivalentes, como máximo, al doble de la cuota mensual e importe del carnet si se resistiesen a adquirir éste o a inscribirse en el Colegio dentro del plazo de un mes, contado a partir de la toma de posesión de los cargos. El carnet deberá devolverse a los Colegios al cesar en los cargos.

La Real Orden de 13 de mayo de 1930 modificó algunos artículos del Reglamento de 1929, en relación a particulares de escaso interés a nuestra finalidad expositiva.

La Orden de 28 de marzo de 1935 habló ya de la colegiación de los Secretarios (únicos que inicialmente integraron los Colegios), Interventores (agrupados a ésta por la Real Orden de 11 de diciembre de 1925) y Depositarios (Cuerpo Nacional que, por haber sido creado por Real Decreto de 10 de diciembre de 1930, no había podido ser mencionado en las anteriores regulaciones).

El Reglamento de Funcionarios de la Administración local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952, en su artículo 99, después de decir que los funcionarios de Administración local podrán constituirse en Colegios oficiales, prescribe que «los pertenecientes a Cuerpos Nacionales formarán colegios en la forma establecida por las disposiciones vigentes o que en lo sucesivo se dicten, y en su artículo 203 expresa que en todas las Provincias españolas, con sede en su capital, existirá un Colegio oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios, que ostentará la representación de los tres Cuerpos y del que serán miembros con carácter obligatorio todos los que estén incluidos en los correspondientes escalafones.

Desarrolla los anteriores preceptos el Reglamento del Colegio de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local, aprobado por resolución de la Dirección General de Administración Local de 31 de julio de 1953 y modificado por la de 2 de febrero de 1978 que publicó el nuevo texto. Se mantiene el criterio unitario respecto a la colegiación obligatoria de los funcionarios de los tres Cuerpos Nacionales y, tras disponer la existencia en cada Provincia y con sede en su capital de un Colegio oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local que ostentará la representación de los tres Cuerpos, crea como órgano de superior jerarquía profesional un Colegio Nacional con sede en la capital de España y tratamiento de Ilustrísima. Tanto el Colegio Nacional como los provinciales tiene el carácter de Corporaciones de Derecho público, gozan de plena capacidad y están afectos al Ministerio de la Gobernación.

Son órganos de gobierno y administración del Colegio Nacional: el Presidente, la Junta de Gobierno y el Consejo General, y como órgano extraordinario, la Asamblea plenaria. La Junta de Gobierno está formada por quince miembros, pertenecientes nueve al Cuerpo de Secretarios, tres de primera, tres de segunda y tres de tercera; tres al de Interventores y dos al de Depositarios. El Consejo General está constituido por los miembros de la Junta de Gobierno del Colegio Nacional y por los Presidentes de los Colegios provinciales; la Asamblea plenaria está integrada por los colegiados de toda España.

Son órganos de gobierno de los Colegios provinciales: el Presidente, la Junta de Gobierno y la Asamblea provincial. La Junta de Gobierno la forman nueve miembros representativos: seis del Cuerpo de Secretarios, dos para cada categoría; dos del Cuerpo de Interven-

tores y dos del Cuerpo de Depositarios. La Junta elegida desde su seno: Secretario y Vicesecretario, Interventor y Depositario.

El Reglamento regula un sistema de designación de las Juntas que va desde la elección de los Presidentes y Vicepresidentes de los Colegios provinciales por las Asambleas respectivas de entre sus miembros en activo a la de Presidente y Vicepresidente del Colegio Nacional por compromisarios de cada Cuerpo y categoría representante de los Colegios provinciales, y de los miembros de la Junta de Gobierno del Colegio Nacional por los compromisarios designados por las Juntas de Gobierno de los Colegios provinciales.

Especial interés tienen, entre las previsiones de las actividades colegiales, aquellas que se refieren al estímulo y facilitación del perfeccionamiento profesional mediante obras culturales y una adecuada coordinación con los Centros de investigación y estudio; impulsar, a través de las publicaciones, conferencias y cuantos medios procedan, el estudio del Derecho que afecta a Secretarios, Interventores y Depositarios, y publicar un Boletín que sirva de información profesional a los colegiados y fortalezca las relaciones entre los mismos. En el orden asistencial prevé la creación, organización y fomento de instituciones de carácter cooperativo, mutualista, benéfico o social, en beneficio de los colegiados y de sus familias.

Otros importantes fines se atribuyen al Colegio Nacional y a los Colegios provinciales en sus respectivas esferas, relacionados no sólo con la deontología de sus miembros, su capacitación profesional y su prestigio moral, con la tutela y defensa de sus derechos, con la organización de instituciones cooperativas y mutuales, sino también con el asesoramiento a las autoridades y Corporaciones en las cuestiones relacionadas con los tres Cuerpos, evacuando los informes, dictámenes y consultas pertinentes en cada caso.

Esparcidas por otras normas legales o reglamentarias se hallan atribuciones específicas de los Colegios, que demuestran claramente la utilidad de éstos para el interés general. Así el Reglamento de Funcionarios de la Administración local de 30 de mayo de 1952—anterior, por tanto, al de los Colegios—expresa en su artículo 120, en relación con el procedimiento disciplinario, que «cuando exista Colegio oficial al que pertenezca el funcionario por razón de su cargo, el Instructor pasará a aquél el expediente antes de darlo por concluso, a fin de que dicho Colegio emita informe preceptivo sobre los posibles defectos en la tramitación y la calificación que puedan merecer los hechos imputados al funcionario. El Colegio oficial dis-

pondrá de un plazo máximo de quince días hábiles para emitir su informe, transcurridos los cuales se entenderá cumplido el trámite y el Instructor recogerá de oficio el expediente». Son numerosos los casos de dictamen o informe del Colegio de Secretarios, Interventores y Depositarios emitidos siempre a plena satisfacción de la Superioridad con criterios de orientación apreciados por ésta.

Tampoco es un secreto para nadie que el dictamen del Colegio Nacional, cuando ha sido éste solicitado por el Ministerio de la Gobernación (hoy Administración Territorial) con vistas a la orientación de normas reguladoras de materias de régimen local, ha sido estimado siempre como muy valioso para la autoridad consultante.

IX. DERECHO DE SINDICACION

Entre las conclusiones definitivas aprobadas por la II Asamblea Plenaria de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, celebrada en noviembre de 1979, figura la propuesta por la Ponencia III de «mantener el vínculo unitario de nuestro Colegio profesional, si bien recordando previamente que el artículo 28 de la Constitución establece con carácter general el derecho a la libre sindicación de los funcionarios, con las peculiaridades que se determinan para su ejercicio, precepto desarrollado en el artículo 52 del Proyecto de Ley orgánica del Gobierno de la Administración del Estado y de la Función Pública, diciendo que los funcionarios civiles tienen derecho a sindicarse libremente para la defensa de sus intereses profesionales. A estos efectos podrán constituir organizaciones sindicales y asociaciones de funcionarios, las cuales podrán integrarse en federaciones o confederaciones de ámbito nacional o internacional». Es evidente que los funcionarios locales de todas las clases y categorías están incluidos tanto en el precepto constitucional citado como en el artículo del Proyecto que acabamos de transcribir, pues si bien el artículo 42 de este Proyecto excluye tácitamente de su ámbito dichos funcionarios, su disposición adicional tercera prescribe que «los preceptos contenidos en los capítulos IV y V del Título III de esta Ley serán asimismo de aplicación al personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local». Ahora bien, el citado capítulo IV reconoce precisamente el derecho de sindicación de los funcionarios.

Como acabamos de ver ha quedado desvanecido y sin vigencia actual la tradicional hostilidad de tratadistas y legisladores contra el derecho de sindicación de los funcionarios públicos que, apoyada

en los principios de interés general, jerarquía, conveniencias del servicio público, etc., fueron sintetizadas por HAURIUO en estas expresivas palabras: «Las razones esenciales de la incompatibilidad entre la forma sindical y la agrupación de funcionarios es que la forma sindical es por ella misma una organización de lucha que implica una actitud de hostilidad hacia la jerarquía. He aquí, pues, la idea central: nada de lucha de clases en el interior de la jerarquía, y, en consecuencia, nada de sindicatos de funcionarios, porque la forma sindical está unida a la lucha de clases».

Con gran acierto, la conclusión expresada aprobada por la Asamblea general reafirma la perfecta compatibilidad de ese indiscutible derecho de sindicación con la firme voluntad—ya indicada—de «mantener el vínculo unitario de un Colegio profesional, en cada Provincia, sin perjuicio de federarse en el ámbito de las Comunidades Autónomas que se constituyan y en todo caso a nivel del Estado, y además de mantener una íntima relación y unión con las representaciones, asociaciones o sindicatos de toda clase de los demás funcionarios de Administración local y Colegios profesionales.

Creemos sinceramente que la regulación actual de la colegiación obligatoria de los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Nacionales de la Administración Local puede ser constantemente perfeccionada, pero también que las líneas fundamentales de dicha regulación deben ser mantenidas porque en ésta se han equilibrado perfectamente el interés de los funcionarios de cuya colegiación se trata y el interés público que, en todo caso, debe prevalecer y que ha sido siempre servido por dichos Colegios. Y abrigamos la convicción de que la misión del Colegio Nacional y los Colegios provinciales deberá ser potenciada desde la legislación que en lo sucesivo se dicte en beneficio del bien común. Nada se ganaría y mucho podría perderse si el sentido de responsabilidad del Colegio fuere un día sustituido por improvisaciones de grupos apoderados momentáneamente de la voluntad de un cierto número de funcionarios cuyo descontento, como el de todo grupo humano, es siempre fácil suscitar.

X. REVALORIZACION DEL SECRETARIADO

El buen funcionamiento de la Administración municipal y provincial española depende, en gran parte, de la competencia, objetividad y dedicación a sus específicas tareas de los Secretarios, Interventores y Depositarios de las Corporaciones locales españolas.

Lo auguraban así con acierto los redactores del Estatuto municipal en su notable exposición de motivos al aludir a las ventajas de la mayor estabilidad y capacitación de los servidores del Municipio. «Ellos—decían—habrán de agradecerlo, por que así se les aleja del constante peligro que sobre sus cabezas cernía el vendaval político; pero no lo agradecerá menos el común interés público, que tanto ha de ganar con la depuración de la burocracia municipal». Desde entonces han sido continuos los esfuerzos encaminados a acrecentar la estabilidad, capacitación y preparación técnica y deontológica de todos los funcionarios de Administración local, y especialmente de los Secretarios, Interventores y Depositarios, a los que el Reglamento de 30 de mayo de 1952 procuró rodear de «las garantías de toda índole—como se dice en su conciso preámbulo—, encaminadas a elevar el rango de la función y la ética en el desarrollo de las diversas actividades que la integran, a cuya austera tarea contribuye con singular relieve docente y formativo el Instituto de Estudios de Administración Local».

Si, independientemente del régimen político del Estado, es imperativo de eficacia la elevación científica y técnica de los funcionarios locales, especialmente de sus cuerpos directivos, esta importancia aumenta en un régimen democrático, pues en éste—a diferencia de lo que acontece en un régimen autoritario—el pluralismo de la representatividad de los gestores políticos de la Vida local obliga a dar a la norma jurídica la prioridad que es consustancial a su naturaleza, y la garantía máxima de esta prioridad de la norma está en el dictamen de sus más auténticos intérpretes, es decir, los Secretarios y demás funcionarios directivos de las diversas ramas de la Administración municipal y provincial.

La experiencia actual revelada en el funcionamiento de las Corporaciones locales, cualesquiera que sean las dificultades económicas por que atravesamos, demuestra que la eficacia de aquéllas está en función directa no sólo del mayor o menor acierto de los mandatarios del pueblo a través del sufragio universal, sino también de la leal aceptación en el planteamiento de los problemas de carácter técnico jurídico-administrativo o económico de los dictámenes de los respectivos funcionarios.