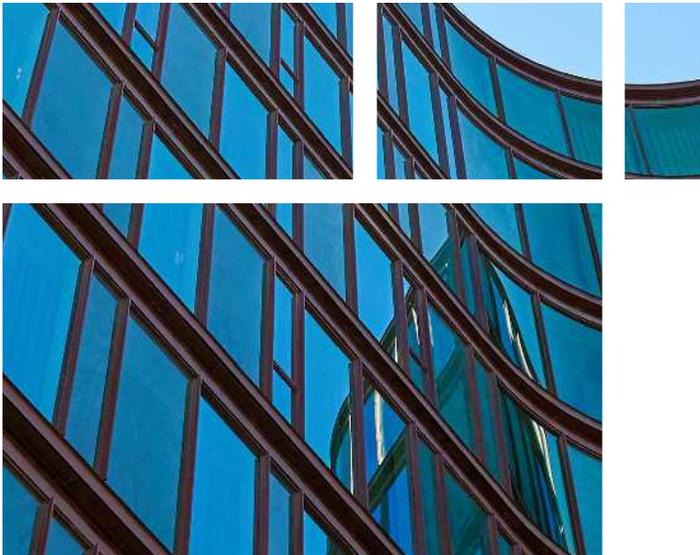




Las funciones de Secretaría en la Administración Local



*Raúl Martínez
Martínez*



III EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS

© Raúl Martínez Martínez, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: Septiembre 2025

Depósito Legal: M-16787-2025

ISBN versión impresa: 978-84-7052-992-4

ISBN versión electrónica: 978-84-7052-993-1

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.
Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendój), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendój es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

ÍNDICE SISTEMÁTICO

INTRODUCCIÓN	19
ABREVIATURAS	23
LAS FUNCIONES DE LA SECRETARÍA EN LA LEGISLACIÓN HISTÓRICA	
I. LA SECRETARÍA EN LOS ESTATUTOS DE CALVO SOTELO	27
1. Aspectos generales	27
2. Las funciones de la Secretaría con los Estatutos de Calvo Sotelo	31
2.1. Aspectos generales	31
2.2. Las funciones como miembro de la Corporación	32
2.2.1. Funciones en relación con la celebración de las sesiones.	32
2.2.2. La advertencia de ilegalidad	33
2.2.3. El informe en los procedimientos de suspensión de acuerdos	36
2.2.4. La función de fe pública del secretario	36
2.2.5. La responsabilidad en la ejecución de los acuerdos corporativos	37
2.2.6. Las responsabilidades sobre la publicidad de los acuerdos corporativos	38
2.2.7. La jefatura de régimen interior	38
2.3. Las funciones del secretario como jefe de los servicios administrativos	39
2.3.1. La coordinación general	39
2.3.2. La jefatura del personal	39
2.3.3. Las funciones de dirección y coordinación de la gestión administrativa	41
2.4. Otras funciones según la legislación sectorial del Estado	43
II. LAS FUNCIONES DE LA SECRETARÍA CON LA LEGISLACIÓN FRANQUISTA	43
1. Las novedades en el régimen jurídico de la Secretaría	43

1.1.	Las reformas operadas por las leyes de 1940.	43
1.2.	La Ley articulada de 1950 y el Reglamento de funcionarios de 1952	45
2.	El cuadro de funciones de la Secretaría bajo el Reglamento de funcionarios de 1952	46
2.1.	Aspectos generales	46
2.2.	Funciones como miembro de la Corporación	47
2.3.	Funciones en su condición de fedatario	48
2.4.	Funciones como asesor de la Corporación y de su Presidencia	50
2.5.	Funciones como jefe de todas las dependencias y servicios generales y del personal	51
2.6.	Funciones en su condición de jefe directo de la Secretaría y de los servicios jurídicos y administrativos	54
2.7.	Otras funciones.	55
III.	LA SECRETARÍA EN EL TARDOFRANQUISMO Y EN LOS PRIMEROS AÑOS DE LA DEMOCRACIA	56
1.	El Cuerpo Nacional en el confuso panorama normativo de la Función Pública	56
2.	Carácter y funciones de la Secretaría con la Ley articulada de 1977	57
2.1.	Aspectos generales	57
2.2.	Especial referencia a las funciones secretariales en materia de contratación	58
3.	Las funciones de la Secretaría tras la aprobación de la Constitución	60
3.1.	La pérdida de su condición de corporativo	60
3.2.	Los cambios en la función de asesoramiento	61

LAS FUNCIONES RESERVADAS A LA SUBESCALA DE SECRETARÍA

I.	LA SUBESCALA DE SECRETARÍA EN LA ESTRUCTURA DE LA HABILITACIÓN NACIONAL	66
1.	El sistema de habilitación nacional dentro de nuestro régimen constitucional	66
2.	El sistema de habilitación nacional tras la aprobación de la Ley 7/1985	72
3.	El sistema de habilitación tras la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público	76
4.	El sistema de habilitación nacional tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: <i>la vuelta a la pureza del sistema</i>	80
II.	LA FUNCIÓN DE ASESORAMIENTO LEGAL PRECEPTIVO.	82

1.	Aspectos generales del informe y del asesoramiento jurídico . . .	82
1.1.	Antecedentes de la función de asesoramiento jurídico	82
1.2.	Concepto y características del informe. El informe de la Secretaría	85
2.	El asesoramiento legal preceptivo en las entidades locales de régimen común.	87
2.1.	Aspectos generales	87
2.2.	Informe por orden de la Presidencia o a solicitud de un tercio de los corporativos.	91
2.3.	Cuando lo exija un precepto legal o reglamentario (art. 3.3 b. RFHN)	94
2.3.1.	Consideraciones generales	94
2.3.2.	El asesoramiento en materia de participación ciudadana	95
2.3.3.	Informes requeridos por la legislación autonómica en materia de régimen local y urbanística.	96
2.4.	Cuando se trate de asuntos para cuya aprobación se requiera una mayoría especial (art. 3.3 c. RFHN)	99
2.5.	Los nuevos supuestos de informe preceptivo (art. 3.3 d. RFHN)	100
2.6.	Otras manifestaciones de la función de asesoramiento legal del secretario	116
3.	La función de asesoramiento jurídico ligada a la función fedataria	118
3.1.	El examen de los expedientes antes de someterlos a la Presidencia	118
3.2.	La asistencia del secretario en las sesiones de los órganos colegiados	120
3.2.1.	El momento de la convocatoria	120
3.2.2.	El desarrollo de la sesión	121
4.	La función de asesoramiento legal preceptivo del secretario general del pleno en los municipios de gran población	125
4.1.	El asesoramiento legal al pleno y a las comisiones (art. 122.5 e. LBRL)	125
4.2.	La asistencia a la Presidencia del pleno para asegurar la convocatoria de las sesiones, el orden en los debates y la celebración de las votaciones, así como la colaboración en el normal funcionamiento del pleno y de las comisiones (art. 122.5 c. LBRL).	131
5.	El asesoramiento legal preceptivo de la Secretaría desde la perspectiva de los miembros de la Corporación	132

5.1.	El informe preceptivo del secretario y el <i>ius in officium</i>	132
5.2.	La función de asesoramiento preceptivo en el ejercicio del cargo por los corporativos	134
5.3.	La función de asesoramiento del secretario del pleno y el control y fiscalización plenaria sobre el resto de los órganos de gobierno en los municipios de gran población	136
6.	La función de asesoramiento legal preceptivo desde el punto de vista del procedimiento: la omisión del informe como causa de invalidez del acto.	138
6.1.	La omisión del informe preceptivo como vicio de nulidad radical	138
6.2.	La omisión del informe preceptivo como vicio de anulabilidad	140
7.	El secretario como asesor jurídico de la Corporación en materia contractual.	146
7.1.	Consideraciones generales	146
7.2.	La controversia jurídica sobre el informe de la Secretaría en los contratos menores.	149
7.3.	El informe en la fase de preparación del contrato	153
7.4.	La actividad asesora en la fase de adjudicación y durante la ejecución y resolución del contrato	155
7.4.1.	El secretario como vocal nato de la Mesa de contratación	155
7.4.2.	El informe en la resolución de los recursos especiales en materia contractual	157
7.4.3.	El informe sobre la formalización del contrato	158
7.5.	Informes sobre el ejercicio de sus prerrogativas por parte del órgano de contratación	158
III.	LA FUNCIÓN FEDATARIA DE LA SECRETARÍA	160
1.	Definición de la fe pública del secretario local	160
1.1.	Concepto y delimitación de la fe pública	160
1.2.	La función de fe pública del secretario local.	163
1.3.	El ejercicio por medios electrónicos de la función fedataria	166
2.	La fe pública en la formación de la voluntad de los órganos colegiados	167
2.1.	La fase preparatoria de las sesiones.	167
2.2.	La celebración de las sesiones	170
2.2.1.	La asistencia de la Secretaría (art. 3.2 d. RFHN)	170

2.2.2.	La novedosa cuestión de las sesiones telemáticas	171
2.3.	La función de levantamiento y transcripción del acta (arts. 3.2 d. y 3.2 e. RFHN)	177
2.3.1.	El acta. Definición, contenido y formatos	177
2.3.2.	La normativa gallega sobre empleo de medios electrónicos en los libros de actas y resoluciones. Las videoactas	184
3.	La fe pública en las resoluciones de los órganos unipersonales (art. 3.2 e. RFHN)	186
4.	Otras manifestaciones de la función fedataria	189
4.1.	La expedición de copias auténticas.	189
4.2.	Otras atribuciones en el ejercicio de esta función.	191
5.	La función certificante de la Secretaría (art. 3.2 f. RFHN)	194
5.1.	Actos de certificación y certificados	194
5.2.	Consideraciones sobre la certificación de empadronamiento y el certificado acreditativo del silencio. La posibilidad de su expedición mediante AAA.	203
6.	Otras manifestaciones <i>ad extra</i> de la función fedataria	205
6.1.	La obligación de remisión de los extractos de actos y acuerdos a la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma (art. 3.2 g. RFHN)	205
6.2.	La notificación de las resoluciones y acuerdos de la Entidad local (art. 3.2 h. RFHN)	207
6.2.1.	El concepto de notificación en las Entidades locales	207
6.2.2.	Consideraciones sobre la expedición de notificaciones mediante AAA	209
6.3.	La anotación en el expediente de la resolución que ponga fin al procedimiento (art. 3.2 h. RFHN)	210
6.4.	Atribuciones en materia de publicidad de los actos y acuerdos (art. 3.2 j. RFHN)	211
7.	La superior dirección de los registros y archivos (art. 3.2 l. RFHN)	212
7.1.	Regulación normativa	212
7.2.	Los registros de la Entidad local	213
7.2.1.	El registro electrónico general y el padrón de habitantes.	213
7.2.2.	Las funciones de fe pública en relación con el registro de intereses de los corporativos, de convenios y otros (art. 3.2 k. RFHN)	213
7.3.	El archivo electrónico local.	216

	7.3.1.	Consideraciones generales sobre el archivo en formato electrónico	216
	7.3.2.	La jefatura y dirección de los archivos (art. 3.2 l. RFHN)	217
8.		Otras consideraciones sobre la fe pública secretarial	220
	8.1.	La fe pública en la normativa patrimonial	220
	8.1.1.	El secretario y el inventario de bienes (art. 3.2 k. RFHN)	220
	8.1.2.	La certificación y su acceso al Registro de la Propiedad	221
	8.1.3.	La función fedataria y el ejercicio de las potestades administrativas sobre los bienes . . .	223
	8.2.	La fe pública en la contratación: La formalización del contrato (art. 3.2 i. RFHN)	223
	8.3.	El ejercicio de la fe pública en los órganos al margen del art. 3.2 a. RFHN	228
	8.3.1.	Comisiones informativas y otros órganos no personificados. Los tribunales de selección de personal	228
	8.3.2.	Las entidades u organismos personificados dependientes de la Entidad local	235
IV.		LAS OTRAS FUNCIONES DE LA SECRETARÍA	243
	1.	Consideraciones generales sobre los distintos regímenes de atribución	243
	2.	Las funciones distintas o complementarias de la Secretaría (art. 6.3 RFHN)	244
	2.1.	El panorama bajo la vigencia del art. 166 TRRL	244
	2.2.	El régimen de las funciones distintas o complementarias en el nuevo art. 6.3 RFHN	247
	2.3.	Dos posibles funciones complementarias	250
	2.3.1.	El titular de la Secretaría como delegado de protección de datos	250
	2.3.2.	La Secretaría como responsable del sistema interno de información	254
	3.	Las funciones conferidas por el ordenamiento jurídico (art. 2.4 RFHN)	256
	3.1.	La Secretaría y sus funciones en materia de transparencia	256
	3.1.1.	Información institucional y organizativa	259
	3.1.2.	Información con relevancia jurídica	261
	3.1.3.	Información de carácter económico. Especial atención a la contratación	266

3.2.	El secretario como delegado de la Junta Electoral de Zona	270
3.3.	La función de dirección del servicio de Secretaría (art. 2.2 RFHN)	273
	3.3.1. Aspectos generales	273
	3.3.2. Los puestos de colaboración de la Secretaría (art. 15 RFHN)	274
3.4.	Las responsabilidades secretariales en materia de política de ciberseguridad.	277
4.	La posición de garante de la Secretaría	278
	4.1. De la Secretaría como guardián de la legalidad al <i>compliance officer</i>	278
	4.2. La posición de la Secretaría como garante mediante su informe en determinados procedimientos administrativos	281
	4.3. Un caso particular de función de garante: La diligencia de la Secretaría en las mociones de censura	283

LA SELECCIÓN, PROVISIÓN Y RÉGIMEN DISCIPLINARIO COMO GARANTÍAS DEL ADECUADO EJERCICIO DE LAS FUNCIONES RESERVADAS

I.	LA SELECCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DE LA SUBESCALA DE SECRETARÍA	292
	1. Antecedentes normativos: de la elección a la selección	292
	2. El acceso a la Subescala de Secretaría	294
	2.1. Consideraciones generales	294
	2.2. Requisitos de participación en las pruebas selectivas	298
	2.2.1. Requisitos generales	298
	2.2.2. Requisitos específicos. La cuestión de la titulación exigida.	299
	2.3. El proceso selectivo de acceso. Las fases de oposición y formación	301
	2.4. La asignación del primer destino.	305
	2.5. Las inminentes amenazas para la existencia del sistema de habilitación nacional	308
	2.5.1. La aplicación a la Escala de los procesos de estabilización de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre	308
	2.5.2. La rendición por el Estado a la Comunidad Autónoma Vasca de sus competencias sobre la habilitación nacional	310

2.6.	El régimen de la promoción interna dentro de la Escala de habilitación nacional	312
2.6.1.	Principios generales	312
2.6.2.	La promoción interna <i>intersubescalas</i>	313
2.6.3.	La promoción interna <i>intrasubescalas</i>	315
II.	LAS FORMAS DE PROVISIÓN DEFINITIVA DE LOS PUESTOS RESERVADOS A LA SUBESCALA DE SECRETARÍA: EL CONCURSO	317
1.	Antecedentes normativos	317
2.	El concurso desde de la aprobación de la Ley 7/1985 hasta la LRSAL	318
3.	El concurso bajo el art. 92 <i>bis</i> LBRL y el RFHN	321
3.1.	Aspectos generales	321
3.2.	Determinación de los puestos objeto de provisión por concurso.	323
3.3.	Régimen de la participación en los concursos.	323
3.4.	Toma de posesión y plazo posesorio.	324
3.5.	Clases de concurso	324
3.5.1.	El concurso ordinario	324
3.5.2.	El concurso unitario	331
3.6.	El régimen de los méritos	333
3.6.1.	Los méritos generales	333
3.6.2.	Los méritos autonómicos	336
3.6.3.	Los méritos específicos	336
3.6.4.	El control de la discrecionalidad en la baremación de los méritos específicos	339
III.	LAS FORMAS DE PROVISIÓN DEFINITIVA: LA LIBRE DESIGNACIÓN.	344
1.	Evolución normativa de la provisión por libre designación de los puestos reservados	344
1.1.	Su establecimiento mediante la Disp. Ad. Octava de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado.	344
1.2.	La Ley 10/1993, de 21 de abril, y su desarrollo por el Real Decreto 731/1993, de 14 de mayo	347
1.3.	El sistema de libre designación en el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio	350
1.4.	Las modificaciones de la libre designación con la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, y el Real Decreto 834/2003, de 27 de junio	350
1.5.	La libre designación con el Estatuto Básico del Empleado Público	351
1.6.	La modificación del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo	351
2.	La clasificación del puesto reservado como de libre designación	352

2.1.	Régimen jurídico de la clasificación de los puestos. Requisitos y procedimiento.	352
2.2.	La exigencia de motivación para la clasificación del puesto como de libre designación.	356
2.3.	La exigencia del carácter directivo o de especial responsabilidad del puesto	360
2.4.	El carácter directivo y la especial responsabilidad en los puestos reservados.	363
2.5.	La doctrina de los tribunales sobre la justificación del carácter directivo y la especial responsabilidad en los puestos reservados	365
3.	El procedimiento para la provisión mediante libre designación	370
3.1.	Las bases y la convocatoria.	370
3.2.	La resolución de nombramiento: el informe-propuesta. El problema de la declaración como desierto.	373
3.3.	La resolución de nombramiento: La valoración de la trayectoria profesional y los méritos acreditados.	379
3.4.	La resolución de nombramiento: el criterio de la confianza	380
4.	La destitución de los funcionarios nombrados mediante libre designación	395
4.1.	El problema del cese en la STC 235/2000.	395
4.2.	El procedimiento para el cese en los puestos de libre designación	396
4.3.	La cuestión de la motivación del acto administrativo de cese.	397
4.3.1.	Consideraciones generales	397
4.3.2.	Análisis de la doctrina jurisdiccional	398
4.4.	La garantía del puesto para el funcionario destituido	412
5.	La provisión mediante libre designación y los principios de mérito y capacidad.	416
6.	La libre designación y la garantía de la imparcialidad en el ejercicio de las funciones reservadas	419
7.	La libre designación y la exigencia de profesionalización de la Administración.	428
8.	El imposible encaje entre la naturaleza de las funciones reservadas y la libre designación.	431
IV.	LAS FORMAS DE PROVISIÓN DEFINITIVA: LA PERMUTA.	437
V.	LAS PARTICULARIDADES DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS DE LA SUBESCALA DE SECRETARÍA.	438
1.	Síntesis de la evolución histórica desde los Estatutos de Calvo Sotelo.	438
2.	Concepto general y fundamento constitucional. El régimen disciplinario hasta la aprobación del Estatuto Básico del Empleado público	440

3.	El régimen disciplinario bajo la vigencia de la Ad. Segunda del EBEP	443
4.	El régimen disciplinario bajo la vigencia del art. 92 <i>bis</i> LBRL y el RFHN.	445
4.1.	Características del régimen disciplinario introducido por la LRSAL.	445
4.2.	La potestad disciplinaria	448
4.3.	El procedimiento disciplinario	449
4.3.1.	Consideraciones generales	449
4.3.2.	La tramitación del procedimiento disciplinario de régimen común	451
5.	Estudio de las particularidades del procedimiento disciplinario .	455
5.1.	La incoación del procedimiento	455
5.1.1.	El estado de la cuestión con anterioridad a la reforma de la LRSAL. El problema de las competencias de los órganos locales	455
5.1.2.	La nueva distribución de competencias respecto de la incoación del procedimiento . . .	459
5.2.	El instructor del procedimiento	461
5.2.1.	Requisitos de su figura	461
5.2.2.	El procedimiento para su nombramiento . . .	464
5.3.	Otras reglas sobre la incoación del procedimiento . . .	464
5.4.	Las medidas provisionales. La suspensión de funciones	468
5.5.	La resolución del procedimiento.	472
5.5.1.	Requisitos generales	472
5.5.2.	Órganos competentes para la imposición de la sanción.	473
5.5.3.	Ejecución. Efectos y cancelación	477
5.5.4.	La caducidad del procedimiento. La prescripción de infracciones y sanciones	479
5.5.5.	La rehabilitación del funcionario inhabilitado por sentencia penal. La cuestión de la rehabilitación en el caso de sanción disciplinaria de separación del servicio	481
6.	La tipificación de las infracciones y sanciones	484
6.1.	Consideraciones generales	484
6.2.	Cuadro de faltas muy graves	485
6.3.	Cuadro de faltas graves y leves	492
6.4.	Cuadro de sanciones disciplinarias aplicable a los funcionarios de la Subescala	494
	BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.	501

LAS FUNCIONES DE LA SECRETARÍA EN LA LEGISLACIÓN HISTÓRICA

Sumario

- I. LA SECRETARÍA EN LOS ESTATUTOS DE CALVO SOTELO
 - 1. Aspectos generales
 - 2. Las funciones de la Secretaría con los Estatutos de Calvo Sotelo
- II. LA FUNCIONES DE LA SECRETARÍA CON LA LEGISLACIÓN FRANQUISTA
 - 1. Las novedades en el régimen jurídico de la Secretaría
 - 2. El cuadro de funciones de la Secretaría bajo el Reglamento de funcionarios de 1952
- III. LA SECRETARÍA EN EL TARDOFRANQUISMO Y EN LOS PRIMEROS AÑOS DE LA DEMOCRACIA
 - 1. El Cuerpo Nacional en el confuso panorama normativo de la Función Pública
 - 2. Carácter y funciones de la Secretaría con la Ley articulada de 1977
 - 3. Las funciones de la Secretaría tras la aprobación de la Constitución

I. LA SECRETARÍA EN LOS ESTATUTOS DE CALVO SOTELO

1. Aspectos generales

El día 11 de septiembre de 1923, el Capitán General de Barcelona Miguel Primo de Rivera dio el golpe militar que ponía punto final a la Restauración canovista y daba inicio a una dictadura concebida como un expediente obligado y temporal para erradicar los

vicios del país, dentro de una tradición cuyas manifestaciones más conocidas eran las del *ciudadano de hierro* de Costa o la *revolución desde arriba* de Maura⁽¹⁾.

Dentro de sus propósitos de regeneración de la política española, la erradicación del caciquismo fue un objetivo fundamental para el nuevo régimen⁽²⁾. Y sería Calvo Sotelo quien, como Director General de Administración local, convencería al dictador, como reacción ante esa corrupción y el caciquismo, de la necesidad de una reforma de la Administración local, mediante la aprobación de un Estatuto municipal con un sentido marcadamente autonomista y centralizador⁽³⁾.

En esta lucha que se aborda contra la corrupción y el caciquismo adquiere importancia fundamental la figura del secretario. Doctrina contemporánea⁽⁴⁾ describía las distintas clases de secretarios ejercientes con anterioridad a los Estatutos, unos como cooperadores necesarios del cacique en la misión de ahogar a sus enemigos con las entelequias leguleyas del procedimiento administrativo, otros como arribistas interesados en obtener beneficio de su influencia, y otros como aquellos que cuando mejor actuaban eran destituidos «sin otra norma que el capricho ni otro motivo que la persecución». Por ello, las medidas tendentes a dotar a los secretarios del prestigio que les faltaba y a defenderles del nepotismo y el favor pasaban por conferirles las cualidades de estabilidad y competencia, implantando el sistema de provisión mediante concurso y de selección mediante oposición⁽⁵⁾.

La regulación contenida en el Estatuto sobre el secretario municipal sería objeto de desarrollo meses después por el Reglamento de Secretarios de Ayuntamiento, Interventores y empleados en general⁽⁶⁾. Esta regulación pivotaba en torno a dos intereses y objetivos, como el de la autonomía municipal y el de —en palabras de su exposición de motivos— «la mayor competencia de los funcionarios llamados regir la vida municipal, ya que ella es la máxima garantía de los intereses confiados a los Ayuntamientos».

Los Estatutos Municipal y Provincial de Calvo Sotelo y sus disposiciones de desarrollo solucionaron el problema de la capacitación de los aspirantes a ejercer la Secretaría mediante la constitución de un cuerpo de funcionarios al cual se accedería por oposición.

La propia exposición de motivos del Estatuto reconocía a estos efectos su carácter radical, manifestado en la creación del Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento⁽⁷⁾, con la reglamentación de su ingreso en él mediante oposición y con todas las restantes pres-

(1) TUSELL GÓMEZ, J. (1973), «La descomposición del sistema caciquil español (1902-1931)», *Revista de Occidente*, n.º 127, p. 83.

(2) GARCÍA QUEIPO DE LLANO, G. (1996), «La dictadura de Primo de Rivera». *Cuadernos Historia 16*, n.º 67, p. 8.

(3) AGIRREZKUENAGA, I. (1996), *origen de los Funcionarios Locales de Habilitación Estatal: Los Cuerpos Nacionales de Administración Local*. Instituto Vasco de Administración Pública. Bilbao, p. 49.

(4) RODRÍGUEZ DELGADO, F. (1928), *Síntesis comentada del vigente Estatuto Municipal*. Imprenta de Antonio Esparbé. Manresa, pp. 27-28.

(5) RODRÍGUEZ DELGADO, F. (1928), *op. cit.*, pp. 27-28.

(6) Real Decreto de 23 de agosto de 1924, que aprueba el Reglamento de Secretarios de Ayuntamiento, Interventores de fondos y Empleados municipales en general [Gaceta, núm. 239, de 26 de agosto de 1924, pp. 1012-1024].

(7) La creación del Cuerpo de Secretarios de Administración local, resultado de la fusión del Cuerpo de los de Ayuntamiento y de los de Diputación tuvo que esperar a la aprobación del Reglamento de Funcionarios y Subalternos provinciales, aprobado por Real Decreto

cripciones encaminadas a la mayor estabilidad y capacitación. Efectivamente, tras los frustrados intentos vía reglamentaria de las primeras dos décadas del siglo XX, una norma con rango de Ley como el artículo 232 del Estatuto municipal sancionó que el ingreso en el Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento tuviera lugar mediante oposición, que se celebraría en Madrid o en las capitales de distrito universitario una vez, al menos, cada tres años. Estas oposiciones se basaría en un programa mínimo único para toda España, sin perjuicio de las posibles adiciones que pudiera acordar cada tribunal. Con la implantación de las oposiciones se establecía un régimen objetivo de acceso, que respondía al principio de mérito, y con el que se trató de eliminar tanto el juego de las influencias políticas, como la intervención de las injerencias personales, sentando las bases del prestigio profesional adquirido por los Cuerpos nacionales⁽⁸⁾.

Como observaba la mejor doctrina⁽⁹⁾, con esta corporativización selectiva se busca la estabilidad necesaria para lograr la eficacia en una administración con las particularidades de la local, que no tenía paralelo con la del Estado. Calvo Sotelo se daba cuenta de que, para ejercer la fiscalización del ente al que sirven de forma honesta, no bastaba con una simple estabilidad jurídico-estatutaria, sino que era preciso una independencia total de servicio, mediante la creación de cuerpos de alcance nacional; pues solo con el apoyo del Ministerio de un lado y del Cuerpo por otro podría el funcionario fiscalizar, al menos teóricamente, a la entidad de la que orgánicamente depende.

No obstante, el Estado se seguía desentendiendo del resto de las competencias ejecutivas sobre los funcionarios del Cuerpo. Así, la asignación de las plazas —ahora separada de la fase de selección o ingreso en el Cuerpo— se realizaba mediante un concurso organizado por las propias Corporaciones locales. Es así que, como advertía García-Trevijano Fos⁽¹⁰⁾, con esta ordenación no se llegó a la estatización de la carrera del secretario. Lo que venía a instaurar era la garantía de que una mediana competencia en dichos funcionarios se llevaba a cabo a base de asumir el Estado «las riendas del escalafón, pero dejando libertad a las Corporaciones para el nombramiento. No supone, por lo tanto, este sistema el separar la relación orgánica y la de servicio, ya que lo que el Estado hace es limitarse a "vigilar" desde fuera la aptitud de los futuros funcionarios locales». Y es que el nuevo sistema pretendía conjugar la capacidad profesional de los

de 20 de marzo de 1925; pero no sin confusión, derivada esta quizá de una redacción perfunctoria de las normas, quizá por obedecer a premisas de partida contradictorias. Si bien el Estatuto municipal hablaba de Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento, el Estatuto Provincial se limitaba a señalar que su reglamento *procuraría* la fusión de ambos cuerpos (art. 138 *in fine*). Sin embargo, en el Reglamento nos encontramos tanto con el art. 18, que configuraba el Cuerpo de Secretarios de la Administración provincial, como con el art. 19, que venía a decir que, desde la publicación de ese reglamento, se formaba un solo Cuerpo con los secretarios de Ayuntamiento y de Diputación, los cuales pasaban a estar integrados en la primera categoría del de aquellos.

- (8) CARRASCO BELINCHÓN, J. (1975), *El Estatuto Municipal y la Función Pública Municipal en Cincuentenario del Estatuto Municipal*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, p. 465.
- (9) Es el caso de Castelao Rodríguez y D'Anjou González en su Manual de Personal al Servicio de las Entidades Locales, *apud* [PALOMAR OLMEDA, A. (2011), «El modelo de función pública local: Algunas reflexiones sobre su presente y su futuro». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (291), doi: 10.24965/real.vi291.9199, p. 834].
- (10) GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A. (1954), «Relación orgánica y relación de servicio en los funcionarios públicos». *Revista de Administración Pública*, núm. 13, pp. 77-78.

concursantes con la libre voluntad política de la Corporación, a quien seguía correspondiendo su nombramiento⁽¹¹⁾.

De esta manera, los Estatutos y sus reglamentos exigían únicamente un especial título de aptitud para poder optar a dichos cargos, separando el ingreso en el Cuerpo (que sería más bien la obtención del título) del nombramiento para el correspondiente destino. Este correspondía al Ayuntamiento pleno reunido en sesión extraordinaria, mediante concurso, sin otra limitación que la de pertenecer el elegido a la categoría correspondiente del Cuerpo de Secretarios.

Ahora bien, en cada concurso la Corporación podía señalar los méritos a los que dar preferencia, debiendo considerarse como tales la posesión del título de licenciado o doctor en Derecho, o de otro carácter profesional, el haber practicado y ganado oposiciones a cualquiera de las carreras que exigían la condición de letrado, y la antigüedad en el desempeño del cargo de secretario, sin nota desfavorable. Según el art. 25 del reglamento, en cada concurso el Ayuntamiento podía fijar el orden de prelación entre estos méritos —que, a pesar de que del Estatuto podía inferirse que podían incluirse otros—, el reglamento dejaba claro que eran los únicos admisibles. Incluso, en el caso de que no se estableciera criterio alguno, cada corporativo podía decidir con su libre criterio y calificación. Desde un punto de vista formal, asevera Martínez Marín⁽¹²⁾, con este sistema se pretendía conjugar la capacidad profesional de los concursantes, la libre voluntad corporativa en el nombramiento —pues quien lo hace no es una comisión técnica, sino el alcalde y los concejales— y el principio de mérito.

Otra cuestión problemática a lo largo de todo el siglo XIX fue el carácter amovible del secretario. De la misma forma que para su nombramiento resultaba determinante tener la confianza de la Corporación, la pérdida de la misma comportaba su cese. En consecuencia, el secretario se encontraba inerte ante todo tipo de arbitrariedades inspiradas en móviles partidistas.

Los Estatutos y reglamentos diseñan un cuerpo de garantías en el procedimiento disciplinario que avanza en la inamovilidad del secretario, que es posible sistematizar de la siguiente manera:

1. Principio de tipicidad sancionadora en las infracciones y en las sanciones. En la parte expositiva del reglamento se reconocía que, con las reglas relativas a faltas y sanciones, se pretendía sustancialmente evitar la arbitrariedad inspirada en móviles partidistas. Anteriormente, durante la Restauración, el punto crítico se situaba concretamente en la tipificación de las causas de destitución, es decir, del ámbito de discrecionalidad del que gozaba la Corporación para sancionar y, en su caso, destituir a su secretario. Con los Estatutos la destitución pasaba a tener un carácter enteramente disciplinario⁽¹³⁾.

2. Garantía de un previo procedimiento. El reglamento prescribía la necesaria tramitación de un procedimiento con audiencia del interesado para la imposición de

(11) MARTÍNEZ MARÍN, A. (2011), *Los funcionarios públicos. Funcionarios con habilitación de carácter estatal*, en Muñoz Machado, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*. Tomo IV. Tercera edición. Editorial Iustel. Madrid, p. 3984.

(12) MARTÍNEZ MARÍN, A. (1999), *Funcionarios locales con habilitación: pasado, presente y futuro*. Tecnos. Madrid, p. 81.

(13) MARTÍNEZ MARÍN, A. (2011), *Los funcionarios...*, *op. cit.*, p. 3985.

las sanciones de multa, de suspensión de empleo y sueldo (art. 51) y de destitución del secretario (art. 53).

3. Exigencia de un quórum agravado de asistencia y de votación. Esta garantía agravaba los requisitos necesarios para que el pleno pudiera adoptar el acuerdo de destitución. Así, el acuerdo debía adoptarse en sesión extraordinaria, en la que debía contarse con un *quorum* de asistencia de las tres cuartas partes de los corporativos y aprobarse con el voto favorable de los dos tercios del número legal de estos.

4. Garantía respecto de las autoridades y corporaciones interinas, a las cuales se vetaba la imposición de las sanciones de suspensión y destitución.

5. Garantía para los secretarios que hubieran advertido de la ilegalidad de acuerdos. Los Estatutos quisieron, de alguna manera, afianzar la posición del funcionario que hubiera cumplido con su deber de dictar la advertencia de ilegalidad de los acuerdos. Así, la ejecutividad de las sanciones que pudiera imponer la Comisión permanente —dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que tanto esta como el Alcalde o Presidente hubiesen adoptado un acuerdo en contra de su advertencia de ilegalidad— requería adicionalmente su conformación por el pleno con el voto favorable de las dos terceras partes del número legal de corporativos. Sin embargo, cabe decir que esta protección se mostraba ineficaz por el mero transcurso de tres meses o en el caso de que la advertencia hubiese sido formulada sobre una decisión del pleno.

6. Exigencia de informe del colegio profesional. Se trata de una garantía que aparecía en el art. 6 del Reglamento General de los Colegios de Secretarios, donde se autorizaba a pedir informe al colegio respectivo en los procedimientos disciplinarios. Posteriormente, la Real Orden de 14 de noviembre de 1930 dispuso su carácter preceptivo en todo expediente de suspensión o separación, a fin de dictaminar sobre las deficiencias en la tramitación y sobre la calificación de las faltas.

2. Las funciones de la Secretaría con los Estatutos de Calvo Sotelo⁽¹⁴⁾

2.1. Aspectos generales

El Estatuto municipal concebía al secretario con una doble naturaleza jurídica, que —además de en la responsabilidad— se manifestaba en unas específicas funciones en cuanto miembro de la Corporación y otras en cuanto jefe de los servicios administrativos de la misma —aunque, como se verá, esta diferenciación no resultaba tan precisa como sugería el propio art. 226—. Del mismo modo, también el Estatuto provincial y su reglamento dotaron de dicha doble naturaleza a sus secretarios y distinguieron en consecuencia entre las funciones que le correspondían como miembro de la Corporación⁽¹⁵⁾

(14) Bullón [BULLÓN RAMÍREZ, A. (1968), *op. cit.* pp. 236-237] advertía en esta regulación una notoria perfección en relación con la legislación y los proyectos anteriores, al ordenar las funciones de forma más sistematizada y detallada. Coincide en ello [MARTÍNEZ MARÍN, A. *Los funcionarios...* (2011), *op. cit.*, p. 3984], para quien se encontraban mejor clasificadas y más fortalecidas. Abella enfatizaba el hecho de que el cargo se dignificaba en cuanto le revestía de *atribuciones y funciones*, allí donde no había sino *obligaciones y deberes* [ABELLA, F. (1951), *Régimen Local*. 2.^a Ed. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, p. 433 (n. 273)].

(15) Bullón pone de manifiesto que esta fue la primera vez que se le confirió tal carácter al secretario [BULLÓN RAMÍREZ, A. (1968), *op. cit.* p. 236].

(art. 136 del Estatuto y 28 del reglamento), de las que le correspondían como Jefe de las dependencias provinciales (art. 137 del Estatuto y 29 del reglamento).

Teniendo en cuenta esa distinción, acometeremos el estudio conjunto de las funciones tanto de los secretarios de ayuntamiento como los de diputación, en la consideración de que formaban, desde la publicación del Reglamento de funcionarios provinciales, un mismo Cuerpo de Secretarios de Administración local —aunque no aparecieran de momento bajo tal denominación—.

Carrasco Belinchón⁽¹⁶⁾ formulaba la tesis según la cual la reglamentación de las funciones del secretario —y del interventor— supuso un gran avance respecto a la situación anterior. La razón no era tanto por las atribuciones concretas que se les conferían, sino por el propósito que tenía de asignarles un ámbito propio de actuación; ámbito que, si bien en ese momento era más bien de carácter técnico, llevaba implícita su posible transformación ulterior en uno de naturaleza directiva. También destacaba que —si bien se incluían algunas funciones irrelevantes y que no parecían propias del rango que se les quería reconocer— la propia consideración como corporativo y su rango honorífico, así como la calificación como jefe de los servicios administrativos, implicaban de por sí una consagración oficial que iba a ser rica en consecuencias ulteriores⁽¹⁷⁾. En esta misma línea, Merino Estrada⁽¹⁸⁾ afirmaba que el Estatuto ponía a este funcionario al frente de una estructura profesional al servicio del municipio, dotándosele de un ámbito propio de gestión profesional, ámbito libre, al menos según la norma, de la injerencia política.

2.2. *Las funciones como miembro de la Corporación*

2.2.1. Funciones en relación con la celebración de las sesiones

El secretario como corporativo (art. 2 del Reglamento) debía asistir sin derecho a voto a todas las sesiones del plenario y de la comisión permanente, ante los cuales presentaría la correspondencia de la que se daría cuenta, así como los expedientes y demás asuntos que debían ser tratados conforme al orden del día elaborado por el presidente.

También ejercía la de las comisiones que pudieran configurarse, fueran auxiliares o especiales, sin perjuicio de la delegación en un empleado competente. En fin, también estaba obligado a asistir como secretario municipal a todos los actos oficiales de la Corporación o en los que esta participara (art. 2.4.^o).

En relación con el orden del día, el art. 2.5.^o del Reglamento municipal se mostraba minucioso y disponía que debía formar y entregar al alcalde, con la debida anticipación, la lista de asuntos que estuvieran pendientes de acuerdo de la comisión permanente o del pleno, a fin de que la Alcaldía pudiera elaborar el orden del día. Por otro lado, se responsabilizaba de que la convocatoria y el orden del día se repartiera con tres días de antelación entre los tenientes de alcalde —vocales de la permanente— y entre todos los

(16) CARRASCO BELINCHÓN, J. (1975), *op. cit.* p. 468.

(17) CARRASCO BELINCHÓN, J. (1975), *op. cit.* p. 469.

(18) MERINO ESTRADA, V. (2012), *La profesionalización...*, *op. cit.*, p. 511.

concejales en las sesiones plenarios; se publicara en el tablón de edictos y se insertara en los diarios locales⁽¹⁹⁾.

El secretario de diputación, por su parte, debía asistir, sin voto, a las sesiones del pleno y de la comisión provincial; preparar la relación de los asuntos pendientes de despacho por estos últimos órganos para la elaboración por la presidencia del orden del día; así como desempeñar la secretaría de la comisión de presupuestos y demás comisiones y ponencias especiales o auxiliares —sin perjuicio igualmente de la posibilidad de su delegación— (arts. 28.1.º y 28.3.º del Reglamento).

2.2.2. La advertencia de ilegalidad

A) Antecedentes

La complejidad creciente del régimen jurídico, de la gestión económica y de los servicios públicos de los que estaban encargados de los Ayuntamientos de principios del siglo XX obligaba a contar con unos funcionarios idóneos, con las adecuadas garantías de independencia funcional y económica, y que pudieran prevenir con su asesoramiento las ilegalidades que pudieran cometerse. Es por ello que en los primeros años del siglo aparece el deber de advertir de la ilegalidad de los actos y acuerdos municipales, deber imposible de cumplir por un secretario cuyo nombramiento y cese dependía de la Corporación, y al que no se le había exigido cualificación jurídico-administrativa alguna para acceder al empleo⁽²⁰⁾.

Al margen del antecedente remoto señalado por la doctrina⁽²¹⁾, lo cierto es que el primer texto legislativo que incorporaba la advertencia de ilegalidad fue el Proyecto Moret de 1902, de Ley de Bases para la reforma de la Ley Municipal. De acuerdo con su Base séptima, era obligación del secretario advertir al ayuntamiento y a la comisión municipal, en su caso, de las ilegalidades de que pudieran adolecer sus acuerdos. En el caso de que estos órganos hicieran caso omiso de la advertencia y persistieran en su deliberación, debía dar traslado de la misma al Gobernador, así como hacerla constar en el acta. El Proyecto Moret dictaba consecuencias tan duras por el incumplimiento como la destitución del cargo y su obliteración entre la lista de elegibles para el cargo creada por el Proyecto. La resolución de la destitución correspondía al Gobernador, quien comunicaría al ayuntamiento su decisión a los efectos del cese en sus funciones y su reemplazo inmediato.

El deber de advertencia fue también incorporado por el Proyecto Maura-De la Cierva del año 1903, de Bases para la reforma de la Administración Local, aunque con algunos cambios, en su Base 8.^a: Debía advertirse de la ilegalidad tanto de los acuerdos como de las propuestas de los mismos; y en las consecuencias —también severas— se asistía a una modulación: Si una primera omisión suponía la destitución del cargo, la reincidencia acarrearía la pérdida de la aptitud para ser nombrado. El Gobernador quedaba

(19) MARQUÉS CARBÓ, L. (s.a.) *Ley de Régimen Local*. Editorial Salvador Rosas. Barcelona., p. 362, da cuenta de la doctrina de la RO de 23 de agosto de 1924, según la cual, salvo indicación expresa en contrario del propio Alcalde, la apertura de la correspondencia se cumpliría en su presencia y en las horas que este indicara.

(20) MERINO ESTRADA, V. (2012), *La profesionalización...*, *op. cit.*, p. 508.

(21) Bullón apuntaba como antecedente la legislación medieval de Juan II [BULLÓN RAMÍREZ, A. (1968), *op. cit.*, p. 212].

expresamente facultado para destituir al secretario, sin necesidad de propuesta votada por la corporación.

La primera ordenación en incorporar alguna medida de garantía para el secretario fue la del Proyecto Álvaro Figueroa del año 1906, de Bases para la reforma de la Ley Municipal. Su Base 7.^a recuperaba la regulación de la advertencia de ilegalidad del Proyecto Moret, pero, durante el plazo de los seis meses posteriores a la comunicación de esta, aquellas resoluciones de la Corporación o del alcalde que perjudicaren al secretario no serían ejecutivas hasta que no fueran aprobadas por el Gobernador Civil.

Agirrezkuenaga subraya la filiación de la regulación de la advertencia del Estatuto y la de la del Proyecto Maura-De la Cierva del año 1907⁽²²⁾. Entre las obligaciones secretariales, el Proyecto Maura recogía la de advertir de la ilegalidad, en la que hay que poner atención sobre los siguientes aspectos: Ordenaba expresamente que la advertencia fuera formulada por escrito —bien en un documento separado, bien en la misma acta de la sesión—; en cualquier caso, debía figurar en el acta de la sesión en la que se adoptara efectivamente el acuerdo, aunque ya constara una advertencia en un acta precedente. La omisión de la advertencia —o su no consignación en el acta donde deba constar— no acarrea la separación, ni aun la destitución, como en proyectos anteriores, sino su corresponsabilidad a título de autor sobre los hechos. Suprimía empero la obligación de dar traslado al Gobernador de las advertencias formuladas. El artículo 156 del Proyecto maurista pergeñaba además una advertencia que podría definirse como retroactiva, ya que una vez llegado el secretario a su nuevo destino, debía examinar los libros de actas del ayuntamiento y de la comisión —tanto los corrientes como los anteriores— y hacer constar, en su caso, cuantas irregularidades o alteraciones observare, so pena de serle imputadas cuantas irregularidades fueran conocidas más tarde.

La primera disposición que incluyó este deber en alcanzar vigencia no fue el Estatuto municipal, sino el Real Decreto de 30 de septiembre de 1923, de disolución de los Ayuntamientos. En su art. 3 se encomendaba la vigilancia atenta de la observancia del cumplimiento estricto de esa norma, debiendo advertir por escrito de los acuerdos del ayuntamiento que la transgredieran, so pena de hacerles personalmente responsables de los mismos. Aunque no recibía tal denominación, el mecanismo y sus consecuencias eran exactamente las mismas: Tenía la obligación de advertir por escrito de la ilegalidad de los acuerdos adoptados en relación con el proceso de disolución de las corporaciones y la designación de unas nuevas como consecuencia del golpe militar. En caso de incumplimiento, asumiría la responsabilidad personal por su transgresión —haciendo suya la consecuencia del Proyecto Maura de 1907—, que les hacía corresponsable en concepto de autor.

La Secretaría volvió a asumir esta posición de garante ante los cambios de Corporación justo al final del Régimen primorriverista mediante el Real Decreto 528/1930. Efectivamente, pocos días después de la caída de Primo de Rivera, bajo la Presidencia del General Balaguer, se procedió al cese de los alcaldes, tenientes de alcalde y concejales de todos los ayuntamientos, quienes serían reemplazados por los que resultaran elegidos de acuerdo con el procedimiento que se recogía en la misma norma. Se responsabilizaba entonces personal y directamente a la Secretaría de la legitimidad y corrección de las

(22) AGIRREZKUENAGA, I. (1996), *op. cit.*, p. 54 (n. 88)].

listas de los mayores contribuyentes del municipio y de los ex-concejales con mayor número de votos, de entre los que se designarían a los futuros corporativos. También se le hacía garante del cumplimiento del orden en las designaciones automáticas, de lo cual había de levantar la correspondiente acta.

B) La advertencia de ilegalidad en la legislación primorriverista

De entre las funciones que correspondían al secretario como corporativo, posiblemente la más importante era la de formular advertencia de ilegalidad, siempre que el pleno, la comisión o el alcalde pretendieran adoptar algún acuerdo o dictar alguna providencia no ajustados a las prescripciones legales. Esta advertencia debería consignarse en acta, con lo cual quedaría salvada su responsabilidad.

La misma obligación se extendía a su homólogo en las diputaciones. La reglamentación provincial especificaba, a diferencia de la municipal, que podría formularse bien directamente ante la Corporación, con la venia de la Presidencia, bien por conducto del propio presidente, sin que pudiera suscitarse discusión alguna sobre el cumplimiento de este trámite. Añadía que en el caso de que esta no admitiera o impidiera que se consignara en el acta la advertencia, el funcionario debía dar cuenta directamente ante la Dirección General dentro de las 24 horas siguientes.

Podemos observar que la regulación de Calvo Sotelo bebe del Proyecto Maura-De la Cierva de 1907 en lo que respecta a las consecuencias que acarrearía al secretario el incumplir esta obligación, pues se le hacía directamente responsable de la decisión ilegal adoptada, a diferencia de la destitución del cargo y la pérdida de la aptitud para ser nombrado de los proyectos Moret, Maura de 1903 y Álvaro Figueroa. Acertadamente prescindía, sin embargo, de la obligación que figuraba en el Proyecto de 1907 de formular advertencia respecto de los acuerdos adoptados con anterioridad a su nombramiento e introducía la obligación de dar cuenta a la Dirección General de los obstáculos que interpusiera el Alcalde al ejercicio del mismo.

Influenciado también por el Proyecto Álvaro Figueroa de 1906, el legislador de los Estatutos quiso afianzar la posición del secretario cumplidor disponiendo que la ejecutividad de las sanciones que pudiera imponerle la comisión permanente —dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que tanto esta como el alcalde o presidente hubiesen adoptado un acuerdo en contra de su advertencia de ilegalidad— requeriría su ratificación por el pleno con el voto favorable de las dos terceras partes del número legal de concejales o diputados (art. 235 del Estatuto Municipal y art. 143 del Estatuto Provincial). Significativamente, la ratificación de la sanción —que en el Proyecto Álvaro Figueroa correspondía al Gobernador— pasa a residenciarse ante el plenario con una mayoría reforzada. Se reduce el plazo de tiempo en el que este régimen particular iba a estar vigente, de los seis meses del Proyecto a los tres de los Estatutos. Cabía apreciar otra diferencia, aunque sutil: mientras en el Proyecto se trataba de resoluciones o acuerdos del alcalde o de la Corporación que perjudicaran al funcionario —con lo que en teoría abarcaría otras resoluciones como la de minoración de las retribuciones—, en los Estatutos se limitaba a los acuerdos y resoluciones que imponían sanciones disciplinarias.

Carrasco Belinchón mantenía que la introducción de la advertencia de ilegalidad supuso una grave carga para el secretario y el interventor, que no siempre llevaba aparejada una garantía para las corporaciones de la legalidad de sus acuerdos, y que, por

el contrario, en muchos casos supuso el fracaso profesional de los funcionarios que, cumpliendo con su obligación, se enfrentaban con la Presidencia o la Corporación⁽²³⁾.

La oposición a la advertencia de ilegalidad fue también expresada por Pi Suñer, vocal a la sazón en el seno de la comisión redactora del Estatuto, alegando que tal conducta le ponía en contra de la Corporación, siendo como era un dependiente de la misma, sobre todo en grandes ayuntamientos, en los que la política llenaba con frecuencia la tribuna del público. Aducía que poner obstáculos a lo que pretendía hacer la Corporación creaba un estado de confrontación del que saldría mal parado necesariamente el funcionario⁽²⁴⁾.

Una opinión diferente la encontramos en Bullón, quien la juzgaba favorablemente, estimando que protegía al secretario⁽²⁵⁾; aunque la única medida de protección consistía en la interdicción de adoptar medidas disciplinarias en los tres meses siguientes a la advertencia.

2.2.3. El informe en los procedimientos de suspensión de acuerdos

Según rezaba el art. 2.13, los secretarios debían informar previamente por escrito en los casos en que el alcalde procediera, con arreglo al art. 192 del Estatuto, de oficio o a instancia de un residente, a la suspensión de acuerdos corporativos. Quedaba eximido de responsabilidad si el alcalde dictaba la suspensión prescindiendo del informe.

De la misma manera, aunque con un mayor rigor técnico, el art. 28.11 preceptuaba que su homólogo provincial debía informar previamente y por escrito los decretos presidenciales de suspensión de los acuerdos de pleno o comisión provincial.

Parece que ambas regulaciones consideraban en cierto modo distinto la obligación de elaborar este informe, integrado dentro de sus funciones como corporativo, de la asesoría y de elaboración de informes jurídicos en general, que estaría dentro de sus responsabilidades como jefe de los servicios administrativos.

2.2.4. La función de fe pública del secretario

Al secretario le estaba encomendado (art. 2.6.^a del Reglamento municipal) la redacción del acta de cada sesión. La norma recordaba que en el acta habría de figurar el nombre del presidente, de los concejales asistentes y de los excusados; la hora de comienzo y finalización; los acuerdos adoptados y los fundamentos de los votos de minorías, cuando se expusieran públicamente; las votaciones que se verificaran, y si fuesen nominales, los nombres de los concejales y el sentido de su voto; y, en general, todo cuanto fuera digno de reseñarse.

(23) CARRASCO BELINCHÓN, J. (1975), *op. cit.* p. 469. Este autor entendía unánime en la fecha en la que redactaba su trabajo (1975) el sentir en pro de la reforma del procedimiento para conseguir una auténtica garantía sin suscitar dicho enfrentamiento [*ibidem*]. Por otra parte [FERNÁNDEZ AGÜERO, E. (2021), «Las funciones del tesorero local. Evolución histórica». *Revista de Estudios Locales. CUNAL*, n.º 239, p. 22] pone de manifiesto la tensión que produjo el Estatuto en las relaciones con el interventor al atribuirle al secretario un deber que ya venían ejerciendo aquel.

(24) PI SUÑER, J. M. (1975), *La Preparación del Estatuto Municipal en Cincuentenario del Estatuto Municipal*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, pp. 102-103.

(25) BULLÓN RAMÍREZ, A. (1968), *op. cit.* p. 236.

Por otra parte, el artículo 2.9.º del Reglamento, establecía la obligación de que las actas plenarias y de comisión permanente se llevaran en libros separados, debidamente reintegradas con el timbre del Estado y en los que se consignaría en la diligencia de apertura el número de sus hojas, que estarían por lo demás foliadas y rubricadas por el alcalde, con el sello de la Corporación.

El secretario tenía la obligación de custodiar estos libros en la Casa Consistorial, sin permitir que salieran de ella bajo ningún pretexto, ni aun a reclamación de autoridades de cualquier orden.

El Reglamento de empleados municipales en su art. 2.11 no olvidaba la función certificante de todos los actos oficiales del Ayuntamiento, así como de las resoluciones de la Alcaldía en todos los asuntos que se hallasen bajo su custodia; las cuales no serían *valederas*⁽²⁶⁾ sin el sello de la Corporación y el visado de aquella. Y, como novedad, debe destacarse que tanto al pleno como a la comisión permanente se les permitía ordenar expedir una certificación.

Con razón Bullón⁽²⁷⁾ consideraba, como uno de los defectos de la legislación de la Dictadura, la ausencia de una declaración explícita del carácter de fedatario del secretario; si bien llegaba a la conclusión de que tal carácter podía colegirse del propio contenido de la norma, además de que venía siendo su función tradicional y más trascendente. El art. 28.7.º del Reglamento provincial sí contenía empero una declaración como la demandada por Bullón, pues, a la hora de definir el acta, se refería al secretario, enfáticamente, como depositario de la fe pública administrativa. Ahora bien, con la salvedad de que, en virtud del art. 29.10.º de la misma norma, en subastas, concursos, sorteos u otros actos análogos, este depositario de la fe pública lo sería solo en caso de ausencia de notario. No era mejor la regulación del Estatuto municipal, pues su art. 162 dictaba que las subastas de más de 50.000 pesetas debían ser autorizadas por notario. Todo ello sería manifestación del recelo o desconfianza que existía hacia estos funcionarios en la fe pública en materia contractual, como explicaba Colás Tenas refiriéndose al Real Decreto de 4 de enero de 1883⁽²⁸⁾.

2.2.5. La responsabilidad en la ejecución de los acuerdos corporativos

Cabe también indicar que a los secretarios provinciales se les asignaba una labor de vigilancia de la ejecución de los acuerdos corporativos (art. 136.4 del Estatuto y art. 28.8 del Reglamento), bajo orden de la Presidencia, así como de los decretos de la misma, cuidando de su debida notificación con la expresión de los recursos procedentes.

(26) Advierte [CATALÁN SENDER, J. (1998), «El significado del "Visto Bueno" extendido en las certificaciones por la Presidencia de los órganos colegiados. Una aproximación histórica, doctrina y jurisprudencial». *Actualidad Administrativa*, n.º 3, p. 6/13] que el término *valedera* empleado por esta legislación y por la decimonónica desde 1856 no se empleaba en el sentido de hoy en día, pues la doctrina de los vicios de los actos es posterior a esta época.

(27) BULLÓN RAMÍREZ, A. (1968), *op. cit.* pp. 237-238.

(28) COLÁS TENAS, J. (2012), *El itinerario de la contratación pública: De Cádiz a nuestros días en Orduña Rebollo, E. (Dir.) y Merino Estrada, V. (Coord.) Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local. Doscientos años al servicio de la ciudadanía*. COSITAL. Madrid. *Op. cit.*, p. 586. Esta fue, según el autor, la primera norma en regular la contratación conveniente e íntegramente y con vocación específica para el mundo local [*ibidem*, p. 585].

Algo distinto parece que era para sus homólogos municipales si nos atenemos al art. 227.4.º del Estatuto, según el cual, tenían la atribución de *ejecutar los acuerdos municipales* —no la vigilancia de la ejecución—, y la gestión desde el punto de vista burocrático y de régimen interior de todos los asuntos del Ayuntamiento cuando así fuera dispuesto por el alcalde. Para los provinciales, el art. 28.9.º del Reglamento (y el art. 136.4.º del Estatuto), a modo de cláusula de cierre, les atribuía la gestión de todos los asuntos de la Corporación, siempre bajo las órdenes del presidente, sin limitación a las cuestiones de régimen interior.

2.2.6. Las responsabilidades sobre la publicidad de los acuerdos corporativos

El secretario municipal tenía el deber —ex art. 2.10.º del Reglamento y art. 136 del Estatuto—, que se calificaba enfáticamente como especial y personal, de formular un extracto de los acuerdos y remitirlos al Gobierno Civil a los efectos de su inserción en el boletín oficial.

Por su parte, los provinciales cuidarían de la redacción y publicación periódica en el Boletín Oficial de la Provincia de los extractos de acuerdos tanto del pleno como de la comisión provincial, así como de que en el tablón de anuncios se fijaran los edictos y resoluciones provinciales de interés general (art. 136.5.º del Estatuto y art. 28.10 del Reglamento).

2.2.7. La jefatura de régimen interior

Encuadrada sistemáticamente dentro de las que le correspondían en su condición de corporativo, el art. 2.14.º del Reglamento municipal refería una genérica función de jefatura de régimen interior que llegaba incluso a abarcar la facultad de dictar disposiciones en esta materia para un mejor funcionamiento de las oficinas municipales.

Por su parte, el art. 29 del Reglamento provincial consideraba que, en cuanto tal, el secretario —de forma similar a la que ejercen hoy en día los Subsecretarios de los Ministerios (art. 63 LRJSP)— era el jefe de todas las dependencias y que debía dictar las disposiciones de régimen interior que fueran precisas para un mejor funcionamiento de las oficinas, sin perjuicio de las atribuciones funcionales de cada jefe de servicio. Particularmente, dentro de estas funciones era posible encajar la responsabilidad de la conservación y policía del palacio provincial y de sus enseres del art. 29.12.º.

Podríamos señalar junto con Rivero Ortega⁽²⁹⁾, en fin, el debe de la no integración del secretario en las comisiones especiales de las municipalizaciones, si bien no cabía ciertamente dudar de su protagonismo en cuanto al aspecto jurídico de esa decisión.

(29) RIVERO ORTEGA, R. (2012), *La evaluación histórica de los servicios públicos locales y el papel de los habilitados desde la Constitución de Cádiz hasta nuestros días*, en Orduña Rebollo, E. (Dir.) y Merino Estrada, V. (Coord.) *Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local*. COSITAL. Madrid, p. 620 y p. 622.

2.3. *Las funciones del secretario como jefe de los servicios administrativos*

2.3.1. La coordinación general

Aunque se puede entender que está implícita en la reglamentación del secretario municipal, esta función aparece expresamente citada en el art. 29.8.º del Reglamento provincial, según el cual, al secretario le correspondía comunicar a las diversas dependencias de la propia administración las resoluciones y acuerdos que les concernieran, sirviendo de lazo de unión —lo que hoy denominaríamos, sin duda, coordinación— entre la administración y la Corporación y la Presidencia, es decir, entre el ámbito funcional y el político. A la sazón, según señalaba el art. 2.12.º del Reglamento municipal, a estos le correspondía una función de transmisión de las órdenes precisas para implementar los acuerdos municipales, previo el cúmplase de la Alcaldía. También podía encajar en la misma, la referida en el art. 50 *in fine*, según el cual, cada grupo de personal facultativo (abogados, archiveros, arquitectos, ingenieros, etc.) se comunicaría con la Corporación provincial por conducto del secretario; o la de abrir la correspondencia oficial (art. 3.3.º del Reglamento)⁽³⁰⁾.

Más anecdóticas resultaban ya otras obligaciones, como la de los arts. 29.1.º del Reglamento provincial y 3.1.º del Reglamento municipal de permanecer en el despacho en horas de oficina, tanto en horas ordinarias como extraordinarias —y que provocaban la sorpresa de doctrina como Carrasco Belinchón⁽³¹⁾—, que la entendía como muestra de recelo y desconfianza del legislador. Y la de recibir al público durante las horas anunciadas para ello, que tenían los secretarios provinciales (art. 29.15.º de su Reglamento), sin que sin embargo constara para los municipales.

2.3.2. La jefatura del personal

A) La jefatura del personal en las Corporaciones con reglamento orgánico

Dentro de las funciones genéricas de dirección y vigilancia de los empleados de la Secretaría, se comprendía la de fijar, de acuerdo con el alcalde, el horario de las oficinas municipales; la de distribuir las funciones y tareas entre los funcionarios de la Secretaría; y cuidar del cumplimiento en todas las oficinas de los acuerdos y de la normativa procedimental en la tramitación de los expedientes. Aunque aquí se han separado a efectos expositivos, no puede olvidarse que esta jefatura está unida intrínsecamente con la ya citada de régimen interior del art. 2.14.º.

(30) Sin embargo, en el art. 5 de una Real Orden de 30 de diciembre de 1924 rezaba —no ya que le correspondía abrir la correspondencia— sino que tenía derecho a «verificar la apertura» de la correspondencia oficial; pero que, salvo autorización expresa en contrario dada por el alcalde, debía ejercitar este derecho en su presencia y a las horas que este designase. El Reglamento de funcionarios provinciales se expresaba también en este último sentido. Según [MARQUÉS CARBÓ, L. (s.a.), *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales*. Sugrañes Hnos. Editores. Tarragona., p. 221] la razón de la limitación y condicionamiento sobre la facultad del Reglamento se encontraba en las protestas de los alcaldes, por lo que se optó por esta solución de compromiso.

(31) CARRASCO BELINCHÓN, J. (1972), *Pasado, presente y futuro del Secretario de Administración Local*. Diputación Provincial de La Coruña. La Coruña, p. 12.

Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que estas facultades directivas estaban en cierto modo mermadas⁽³²⁾, porque no se les llegaba a reconocer la facultad de imponer sanciones, sino que solo podía dar cuenta a la comisión permanente de la reincidencia en que pudieran incurrir los funcionarios tras haber sido apercibidos, a los efectos de que esta instruyera expediente, con arreglo al Estatuto y al Reglamento orgánico municipal. De la misma manera, el artículo 228.1 del Estatuto Municipal solo les confería la dirección y vigilancia de los empleados de las oficinas municipales y la propuesta de las sanciones, según los Reglamentos de la Corporación.

Para el Reglamento provincial la dirección y vigilancia de los empleados también competía al secretario, pero con algunas diferencias que merece la pena exponer. Como su homólogo municipal, también ostentaba una jefatura de carácter orgánica, no funcional, de los empleados provinciales, con las mismas facultades que las de aquel, pero se añadía la de distribuir al personal administrativo y subalterno dependiente de la Corporación (art. 29.2.º b.) y la de (hacer) cumplir las órdenes de la Presidencia (art. 29.2.º e.).

Por su parte, al secretario provincial le correspondía dar cuenta de las faltas que pudieran cometer los funcionarios —y no solo en caso de reincidencia— y formular la propuesta de sanción⁽³³⁾; o la instrucción del expediente, en los casos y en la forma determinados por el Reglamento orgánico, cuando conforme a este último no le correspondiera imponer la sanción (art. 29.2.º f).

Por último, se asignaba al secretario de Diputación y de Cabildo nada menos que la atribución de dar posesión de sus cargos a todos los empleados provinciales (art. 29.11.º).

B) La jefatura del personal en las Corporaciones sin reglamento orgánico

El Ayuntamiento estaba obligado por el art. 248 del Estatuto a dictar reglamentos en materia de Función pública municipal —los cuales serían los que determinarían las condiciones de ingreso y su carrera profesional—, las retribuciones y derechos pasivos, régimen disciplinario y el cuadro de derechos y deberes de sus empleados. Mientras tanto sería aplicable un Reglamento orgánico provisional, aprobado por Real Orden de 14 de mayo de 1928, cuyas especialidades sobre la Secretaría podemos sistematizar así:

i. Facultad de propuesta sobre organización administrativa.

De acuerdo con su art. 3, el secretario —junto con el interventor— debía formular a la Corporación una propuesta de servicio interior en Secretaría, Intervención, caja, secciones, negociados, etc., proponiendo el número de funcionarios que debían estar adscritos a cada una de estas secciones y negociados, así como sus respectivas funciones y tareas.

(32) Así, Bullón juzgaba negativamente por esta misma razón que —aunque se le reconociera el carácter de jefe de personal— no se le otorgara la potestad de corrección de las faltas leves; teniendo además en cuenta que formaba parte de la comisión redactora el Secretario del Ayuntamiento de Madrid, a la sazón ponente del Reglamento de Secretarios de 1902, que la incluía en su articulado, cfr. [BULLÓN RAMÍREZ, A. (1968), *op. cit.* p. 238].

(33) También en el art. 137.2.º del Estatuto provincial —aunque limitada a los empleados de la Secretaría y no a todos los provinciales—.

ii. Atribuciones en el régimen disciplinario del personal.

Tenía competencias en la instrucción de expedientes disciplinarios, y según su art. 32, la facultad de proponer al alcalde el correctivo por faltas leves y proponer a la comisión permanente la sanción de suspensión por faltas graves.

Aunque no se trataba de una atribución, hay que hacer mención a la tipificación como falta grave de la desobediencia a las órdenes del secretario que impusieran la prestación de un servicio extraordinario (art. 31.4.º), que reforzaba la posición de este funcionario y su autoridad como jefe de personal.

iii. Responsabilidades sobre bajas y permisos por enfermedad del personal.

Esta preceptiva recogía también interesantes novedades a este respecto. Según su art. 26, los funcionarios debían comunicarle sus faltas de asistencia por enfermedad. Una vez pasados ocho días en tal situación, el secretario exigiría la acreditación de la enfermedad mediante informe médico, de todo lo cual daría cuenta al alcalde y a la comisión permanente, que serían quienes resolverían definitivamente. Asimismo, informaría las licencias por enfermedad, que habría de resolver la permanente.

2.3.3. Las funciones de dirección y coordinación de la gestión administrativa

1.ª La obligación de emisión de informe jurídico en los expedientes.

El secretario municipal debía informar al menos en estos tres supuestos (art. 3.4.º del Reglamento)⁽³⁴⁾: Cuando se tratara de asuntos de la suficiente importancia, cuando se requiriera la interpretación de textos legales, y cuando así lo dispusiera el reglamento de régimen interior. En caso de que esta última norma ordenara que el expediente fuera informado por el jefe de negociado o por el oficial, el secretario emitiría nota de conformidad o disconformidad razonada.

Por su parte, el art. 29.4 d. del Reglamento provincial requería el informe secretarial en aquellos asuntos de la suficiente importancia, cuando fuera necesaria la interpretación de textos legales o así lo ordenara la Corporación o su Presidencia.

2.ª La elaboración de la memoria de gestión municipal.

Ambos reglamentos concedían gran importancia a la memoria sobre la gestión que debía elaborar el secretario. El art. 6 de la norma municipal la concebía como un documento que ofrecía una visión comprensiva de la gestión municipal y el estado de los servicios del año anterior, en la que debía incluirse una relación de todos los procedimientos tramitados durante el año, a la que se incorporarían los estados contables que justificarían la situación económica del Ayuntamiento, los créditos pendientes y sus conceptos, así como la fecha de aprobación de las cuentas. Ello debía acompañarse con el inventario de bienes, que reflejaba las altas y bajas producidas durante el ejercicio. Este documento debía ser aprobado por la corporación, antes de su remisión al Ministerio de la Gobernación y a la Diputación.

(34) Esta obligación de emitir informe jurídico no se contemplaba, sin embargo, en ninguno de los dos Estatutos. El art. 228.2.º del municipal y el art. 137.3.º del provincial solo decían que el secretario debía preparar los expedientes que debía resolver la Corporación y recabar los informes necesarios.

De la misma manera ocurría con el secretario provincial (art. 29.13.º), aunque se guardaba silencio sobre si debía incluirse el inventario y la liquidación del presupuesto y otra documentación contable. Por otro lado, según parece inferirse, la memoria no precisaba la aprobación del plenario, sino que —tras dar cuenta de la misma a la comisión provincial— sería remitida directamente por el secretario, con el visto bueno del presidente, al Ministerio y a la Dirección General.

3.ª La dirección del archivo municipal y provincial.

El art. 228.5 del Estatuto municipal mencionaba —entre las atribuciones del secretario como jefe de los servicios administrativos— la de custodiar y ordenar el archivo municipal en aquellos ayuntamientos en los que no hubiera archivero, debiendo formar inventario de los libros y documentos existentes. En su desarrollo, el art. 5 del Reglamento reiteraba su obligación de custodiar y ordenar el archivo; prescribiendo que, en el caso de que no lo estuvieran, debía clasificar y catalogar todos los documentos y expedientes en el plazo máximo de un año.

De la misma manera, el art. 137 *in fine* del Estatuto provincial recordaba que debía custodiar y ordenar el archivo cuando no existiese funcionario encargado. A este respecto, el art. 29.7.º de su Reglamento incluía una serie de normas e instrucciones sobre archivología.

4.ª Otras funciones en materia de gestión y tramitación de los procedimientos.

El art. 228.2.º del Estatuto municipal —y, con idéntica redacción, el art. 137.3.º del provincial— se limitaba a señalar que le correspondía preparar los expedientes que resolverían el ayuntamiento, comisión y alcaldía, encargarse de recabar los informes necesarios y de anotar con su firma las resoluciones y acuerdos.

El Reglamento municipal no ofrecía un particular desarrollo de este precepto, más allá de lo que se recogía en el art. 3.4.º sobre los informes, y la reproducción de la obligación de anotar la resolución de los procedimientos en el art. 3.5.º. Algo que sí hacía, por el contrario, la norma provincial, en cuyo art. 29.4.º les encomendaba la responsabilidad de preparar los expedientes que debía resolver tanto la diputación y el cabildo, como la comisión y sus presidentes, siguiendo una serie de instrucciones: Todo expediente tenía que estar encabezado bien por la instancia que lo hubiera motivado, bien con la certificación del acuerdo o resolución de incoación; debía además encargarse de recabar los informes de oficiales o jefes que fueran necesarios; a continuación, debía elevar la propuesta de resolución a la Corporación o a la Presidencia —junto con su nota de conformidad o disconformidad o, en su caso, informe—; y, en fin, una vez resuelto el procedimiento, anotar en cada expediente, con su firma y la del presidente.

Junto con estas funciones tramitadoras, no olvidaba el art. 29.5.º del Reglamento citar otras, que casi podríamos considerar tareas, como la de expedir gratuitamente y en el acto recibo de todas las instancias y documentos —algo que podía delegarse al funcionario encargado del Registro general—; o como la de cuidar que se fijaran en el tablón los edictos y acuerdos (art. 29.16).

Resulta posible encuadrar en esta categoría sistemática, las imprecisas obligaciones de auxilio que, en virtud del art. 9 del Reglamento, tenía el secretario, cuando no lo hubiera especial de la Alcaldía, en el desempeño de las funciones administrativas y gubernativas de esta. A tal efecto, debía preparar los expedientes que debía resolver este

órgano, anotar las resoluciones en el expediente y extender las minutas correspondientes (art. 3.6.º).

Aunque el Reglamento municipal la categorizaba dentro de las funciones como corporativo, la prevista en su artículo 2.12.º —consistente en notificar a los interesados los decretos de la Alcaldía y los acuerdos municipales, cuidando de que no adolecieran de defectos formales o materiales, y con indicación del pie de recursos, de lo cual era personalmente responsable— bajo nuestro punto de vista se le encomendaba como jefe de los servicios administrativos.

2.4. *Otras funciones según la legislación sectorial del Estado*

El Estatuto municipal hacía al secretario responsable del cumplimiento de las obligaciones que según la legislación vigente tenían los ayuntamientos para con el Estado en diversas materias de competencia de este último. El art. 7 del Reglamento menciona entre ellas la organización del reclutamiento, bagajes y alojamientos para el Ejército, o los censos, estadísticas y padrones.

Para el cumplimiento de estas obligaciones se le reconocían amplias facultades en la organización del trabajo del personal de los organismos o juntas del Estado encargados de estos servicios, el cual estaría bajo su dependencia jerárquica.

Otras obligaciones que citaba el precepto estatutario se encuadraban en materia de elecciones y de aprovechamientos forestales y ordenación de montes —para lo que habría que estar a la legislación de montes entonces vigente—; en materia de estadística, de contribuciones y obras públicas del Estado, e incluso de capitulaciones matrimoniales —que se regularían lógicamente según el Código Civil y demás legislación en derecho matrimonial—; así como de instrucción pública, y de cualesquiera otras que pudiera señalar la legislación de entonces.

Por lo que se refiere a la materia electoral, unos desperdigados preceptos estatutarios determinaban varias obligaciones del secretario municipal. Así, de acuerdo con el art. 64 del Estatuto provincial, actuaba como tal en la mesa electoral constituida en cada Ayuntamiento para la elección de los diputados provinciales; además dicho precepto *in fine* llegaba a hacerle personalmente responsable, junto con el alcalde, de la custodia del borrador con las papeletas escrutadas de dicha elección. Asimismo, se acreditaba ante este funcionario el cumplimiento de la obligación de cese del concejal en caso de incompatibilidad (art. 87 Estatuto) y se presentaban las credenciales o actas antes de la constitución de la Corporación (art. 112 Estatuto).

II. LA FUNCIONES DE LA SECRETARÍA CON LA LEGISLACIÓN FRANQUISTA

1. Las novedades en el régimen jurídico de la Secretaría

1.1. *Las reformas operadas por las leyes de 1940*

A lo largo del año 1940 se dictan una serie de leyes que resultan fundamentales de cara a conformar el régimen jurídico del cuerpo tal y como va a llegar hasta la Ley de Bases de 1985.

La primera en ser aprobada fue la Ley de 13 de julio de 1940, por la que se establecía un régimen municipal transitorio para los municipios adoptados. Esta categoría incluía a los municipios que habían sido devastados por la Guerra Civil y es objeto de nuestro interés porque creaba una dependencia directa de la Secretaría y de la Intervención de la Dirección General de Administración Local⁽³⁵⁾, en cuanto supone la separación de la relación orgánica y la de servicio del secretario —que, como sabemos, no se había llegado a alcanzar con el Estatuto⁽³⁶⁾—. Así, en aquellos municipios dotados de este régimen especial, sus secretarios e interventores dependían directa y jerárquicamente de la Dirección General —sin perjuicio de la disciplinada relación con los órganos de gestión municipal—, de tal manera que se le asignaba tanto el nombramiento y separación, como la potestad disciplinaria o la facultad de premiarlos; y únicamente al Ayuntamiento la formulación de la propuesta al respecto, que debía adoptar la forma de terna.

Asimismo, existían también particularidades en cuanto a las funciones, pues a la Secretaría, además de las que se le asignaban en el régimen común, le correspondía dictar todas las providencias y actos administrativos de trámite, entendidos, según señalaba la propia Ley, como todos los que no incoaran o resolvieran los procedimientos.

La facultad de control que para el secretario derivaba del deber-función de advertir de la ilegalidad de los actos y acuerdos municipales se veía también, en cierta manera, reforzada. A tal efecto, estaba autorizado a solicitar que un expediente o propuesta quedara sobre la mesa para su estudio hasta la próxima sesión, si tenía dudas sobre su legalidad. Cuando, no obstante su advertencia, fuese adoptado el acto en cuestión, debía, bajo su responsabilidad, comunicar al Gobernador Civil, en plazo de cinco días, certificación de la resolución o de la advertencia formulada. Debe destacarse que el secretario tenía, en cierto modo, facultad de suspender la eficacia del acto administrativo⁽³⁷⁾, el cual solo adquiriría fuerza ejecutiva cuando se hubieran cumplido cinco días sin que este hubiera remitido la citada certificación y, en todo caso, a los quince días, cuando el Gobernador no adoptara una resolución de suspensión definitiva.

La segunda Ley es la de 23 de noviembre de 1940, por la que se establecen normas para regular la provisión de vacantes, asignando definitivamente al Estado la resolución de los concursos y, por ende, el nombramiento de los secretarios de Administración Local. De acuerdo con esta Ley los concursos de las vacantes de las Secretarías de primera y de segunda serían resueltos por la Dirección General de Administración Local,

(35) JORDANA DE POZAS, L. (1948), «Las tendencias actuales del Régimen Local en Europa». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 39-42, pp. 15-81, p. 59.

(36) GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A. (1954), «Relación orgánica...», *op. cit.*, pp. 77-78. Hoy en día, como asevera [LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2014), *Autonomía e independencia funcional de los Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional en la nueva regulación establecida por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, en Fuentetaja Pastor, J. (Dir.), *La Función Pública Local: del Estatuto Básico a la Ley de Reforma Local de 2013*. Thomson Reuters. Aranzadi. Navarra, p. 119], dicho marco teórico ya no resulta de utilidad o, al menos, no en su plenitud, ya que el contenido de ambas relaciones aparece compartido entre tres administraciones.

(37) A juicio de [PAREJO ALFONSO, L. (2012), *El principio de legalidad, la Administración local y las funciones públicas colocadas en ella al servicio de aquel* en Orduña Rebollo, E. (Dir.) y Merino Estrada, V. (Coord.) *Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local. Doscientos años al servicio de la ciudadanía*. COSITAL. Madrid, p. 444] en esta capacidad de suspensión se expresa la potencia que adquiriría esta facultad con esta Ley.

previa audiencia de las Corporaciones respectivas y a propuesta de un tribunal calificador integrado por un Magistrado, un abogado del Estado y un representante de la Dirección General. Por lo que respecta a las Secretarías de tercera, se desconcentraba tal competencia en los gobernadores y habrían de esperar hasta una Ley de 14 de octubre de 1942 para que se unificara definitivamente el régimen de asignación de vacantes.

Por último, hay que hacer constar la aprobación de una Ley de 6 de septiembre de 1940, que haciendo suya la idea plasmada en la Ley de Bases republicana, creaba el Instituto de Estudios Locales, como centro nacional de formación y perfeccionamiento de funcionarios, y que sería quien expediría los títulos de secretario e interventor.

1.2. *La Ley articulada de 1950 y el Reglamento de funcionarios de 1952*

Durante el período central de la Dictadura franquista, los Cuerpos Nacionales de Administración local encontraron su preceptiva en la Ley de Bases Municipal de 1945⁽³⁸⁾ y la Ley articulada de Régimen Local de 1950⁽³⁹⁾ (la Ley de 1953 y el Texto Refundido de 1955 no modificaban esta materia). Estas disposiciones legislativas fueron objeto de un desarrollo exhaustivo en lo que aquí concierne con el Reglamento de Funcionarios de Administración Local⁽⁴⁰⁾, siendo de aplicación con carácter supletorio la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

De estas normas se infería la definitiva estatización de los funcionarios del Cuerpo de Secretaría y de los demás Cuerpos Nacionales; fenómeno por el que la relación de servicio, tipificada por la carrera del funcionario, pasaba a ser netamente estatal, aunque manteniendo frente a la Corporación en la que prestaban servicios una relación orgánica⁽⁴¹⁾. García-Trevijano Fos enumeraba, como razones que según la doctrina pudieron conducir a esta estatización (fenómeno desarrollado también en Italia), la de facilitar el control de los entes locales, pero también una mejora en las carreras de estos Cuerpos, ya que el Estado sustituyó la primitiva discrecionalidad (o incluso arbitrariedad) por una reglamentación tajante y una competencia superior. Este autor se pronunciaba, en cambio, por que jugaron factores de diversa índole, como el de sustraerlos de las influencias locales y aumentar el control estatal, pero también en fortalecer la responsabilidad por la observancia de las leyes e independizarlos en todos los sentidos⁽⁴²⁾.

(38) Ley de 17 de julio de 1945, de Bases de Régimen Local [BOE núm. 199, de 18 de julio de 1945, pp. 360-384].

(39) Texto Articulado de la Ley de Régimen Local, aprobado por Decreto de 16 de diciembre de 1950 [BOE núm. 363, de 29.12.1950, pp. 6037-6060; núm. 364, de 30.12.1950, pp. 6072-6095; núm. 365, de 31.12.1950, pp. 6108-6114].

(40) Reglamento de Funcionarios de Administración Local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952 [BOE núm. 180, de 18 de junio de 1952, pp. 2906-2929]. Modificado por Orden de 11 de noviembre de 1957 [BOE núm. 287, de 15 de noviembre de 1957] y por Decreto de 20 de mayo de 1958 [BOE núm. 136, de 7 de junio de 1958, pp. 1021-1022].

(41) GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A. (1954), «Relación orgánica...», *op. cit.*, p. 81. Opinión compartida por [FUENTETAJA PASTOR, J. A., VERA TORRECILLAS, R. J. (2015), «La selección y formación de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional». *Revista de Estudios Locales. Cunal*, n.º Extra 182 (Ejemplar dedicado a: presente y futuro de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional), p. 66].

(42) GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A. (1954), «Relación orgánica...», *op. cit.*, pp. 81-82.

El paso final llega con el cambio en el régimen competencial en materia disciplinaria y por el que se reserva a la Dirección General de Administración Local la imposición de las sanciones más graves con las que se puede castigar a un funcionario: la destitución del cargo y la separación del servicio. Efectivamente, la Base 55 de la Ley de 1945 y el art. 335.4 de la Ley articulada distribuían la competencia correctiva entre la Presidencia —a quienes se reservaba la sanción de apercibimiento—; las Corporaciones (aunque el art. 123.5.º ROF 1952 solo citaba como órgano competente en estos casos a la comisión permanente), quienes aplicarían las sanciones de multa, suspensión y la de pérdida de tiempo a los efectos del cómputo de quinquenios por faltas graves; y la Dirección General, a quien se le reservaba la imposición —previo informe de la Corporación— de las sanciones de destitución del cargo y la de separación definitiva del servicio (así también el art. 336.4 de la Ley articulada y el art. 111 c. RFAL).

La complejidad del sistema de reparto de las competencias en materia disciplinaria, que combinaba un criterio territorial con uno material, tal y como ocurre hoy en día, era fuente en la práctica de problemas jurídicos, como el que surgía cuando la Corporación en la que se produjeron las infracciones era diferente de la que ocupaba el funcionario en el momento de la incoación, o los que se planteaban por la posibilidad de que un mismo procedimiento tuviera por objeto infracciones que pudieran ser constitutivas de faltas de distinto orden (graves o muy graves).

2. El cuadro de funciones de la Secretaría bajo el Reglamento de funcionarios de 1952

2.1. Aspectos generales

Conti Fuster explica la importancia que adquieren durante el período franquista las funciones de los Cuerpos Nacionales en la necesidad de cubrir un cierto vaciamiento del poder de dirección en los Entes locales⁽⁴³⁾. Debe tenerse en cuenta que no había políticos profesionales, por lo que la mayor parte de las decisiones sobre el funcionamiento ordinario de las Corporaciones eran adoptadas por estos funcionarios en sus respectivos ámbito de actuación, habida cuenta no solo de su preparación técnica, que le habilitaba para jugar este rol directivo, sino también (en el caso secretarial) de su condición de miembro de la Corporación y de jefe de personal⁽⁴⁴⁾. Por su parte, Castillo Blanco⁽⁴⁵⁾ sostiene que la toma de decisiones descansaba en gran medida en ellos y que

(43) CONTI FUSTER, N. (2021), «Evolución histórica y situación actual de la escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional: de las Cortes de Cádiz a la LRSAL». *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 1, p. 67.

(44) La doctrina de entonces llegaba a conceder al secretario la investidura de un verdadero gerente, como los de las ciudades norteamericanas, o como el Town Clerk del derecho inglés. La semejanza en las funciones entre estas figuras se debía a la evolución experimentada en el concepto de municipio y de ciudad hacia algo semejante a una empresa, cfr. [PEREIRA GARCÍA, J. (1957), «El Secretario de las Corporaciones locales ante las nuevas tendencias de la Administración». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (94), pp. 523-535. doi: 10.24965/real.vi94.6859, pp. 533-535].

(45) CASTILLO BLANCO, F. A. (2011), «La Ley de Modernización del Gobierno local: función de Gobierno, funciones directivas y funcionarios con habilitación de carácter nacional». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (292-293), doi: 10.24965/real.vi292-293.9221, p. 169.

su configuración y atribuciones los significaban como auténticos poderes reales o fácticos.

La Ley articulada partía a la hora de determinar sus funciones, al igual que lo hacía la legislación de la Dictadura primorriverista, de su doble condición de miembros de la Corporación y de jefes de las dependencias y servicios generales y de todo el personal. No obstante —de forma más correcta en nuestra opinión— confiaba la relación exhaustiva de las distintas funciones a la norma reglamentaria. Efectivamente, el art. 140.1 RFAL venía a desarrollar el precepto legal y categorizaba las distintas funciones según los distintos caracteres del secretario⁽⁴⁶⁾.

2.2. Funciones como miembro de la Corporación

En su condición de corporativo⁽⁴⁷⁾, competía al secretario:

– La preparación de la relación de asuntos que haya de servir al presidente para formar el orden del día en la convocatoria. Debía cuidar de su reparto al resto de corporativos veinticuatro horas antes, por lo menos, de la fijada para la sesión, de su exposición en el tablón de edictos y su publicación en la prensa local.

– La asistencia con voz deliberante⁽⁴⁸⁾, pero sin voto, a todas las sesiones, en las que deberá dar cuenta de los asuntos comprendidos en el orden del día. Ya la Base 53 (y el art. 299 de la Ley articulada) sentenciaban que no podía celebrarse ninguna sesión sin la asistencia del presidente y del secretario o de quienes legalmente los sustituyeran.

– La secretaría —sin perjuicio de la posibilidad de delegación en otro funcionario— de todas las comisiones y juntas que legalmente existieran o se formaran por acuerdo de la Corporación o de su Presidencia. A este respecto, les correspondía el desempeño de estas funciones, salvo disposición expresa en contrario, en las juntas, comisiones u organismos provinciales, comarcales o locales de urbanismo, sanidad y demás para el cumplimiento de fines relacionados con la

(46) Bullón juzgaba el tratamiento de las funciones por parte del RFAL más completo y mejor sistematizado que el presentado por el Reglamento de 1924 [BULLÓN RAMÍREZ, A., *op. cit.* pp. 262-263].

(47) Reconocimiento fruto de un lento proceso histórico, que —si bien a efectos honoríficos tenía una manifiesta trascendencia— en la práctica no había producido todos los efectos favorables que eran de prever. El hecho de no tener derecho de voto fue interpretado por el resto de corporativos como muestra de no tener iguales derechos y de ser casi como un intruso [CARRASCO BELINCHÓN, J. (1972), *Pasado, presente y futuro...*, *op. cit.*, pp. 14-15]. Para [MARQUÉS CARBÓ, L. (1953), *Reglamento de Funcionarios de Administración Local*. Sagrañes Hnos. Editores. Tarragona, pp. 264-265] esta consideración tenía, como más importante secuela, la de asistir con voz y ocupando un sitial junto al resto de los corporativos; aunque conllevaba el deber de asistencia a los actos oficiales, no le daba carácter de autoridad y, por no tener voto, no intervenía corporativamente en la toma de los acuerdos.

(48) Desde una perspectiva más práctica, citaba [MARQUÉS CARBÓ, L. (1953), *op. cit.*, pp. 266-267] a Abella en su obra Régimen Local, quien intentaba diseñar una pauta sobre cuándo debía intervenir el secretario en las sesiones: a) cuando la Presidencia así se lo requiriese; y b) cuando el asunto que fuera objeto de deliberación mereciera interpretaciones legales o apreciaciones de carácter técnico-administrativo.

vida local⁽⁴⁹⁾; asimismo, en juntas, consejos, comisiones u organismos rectores de establecimientos o servicios dependientes de las Entidades locales, incluso cuando estas llevaran a cabo su gestión en forma de empresa; y en los consorcios que las Entidades locales constituían para el cumplimiento de sus fines (art. 131 RFAL). Funcía como tal en la comisión para el demarcación, deslinde y amojonamiento de los términos municipales (art. 26.1 del Reglamento de Población). Sin embargo, curiosamente, no se le citaba entre los integrantes de la comisión de municipalización (art. 56 RSCL).

– La asistencia, salvo excusa justificada y sin perjuicio de su delegación, a todos los actos oficiales que celebrara u organizara la Corporación o su Presidencia.

– Además tenía a su cargo la dirección del protocolo y el ceremonial de la Corporación.

– Por último y, con carácter general, la gestión de todos los asuntos de la Entidad, de acuerdo con la Presidencia.

2.3. Funciones en su condición de fedatario

Como titular de la fe administrativa, tenía este funcionario las siguientes atribuciones u obligaciones:

– La redacción del acta de todas las sesiones de pleno y de comisión municipal permanente.

– La lectura, por sí o auxiliado por un funcionario, al comienzo de cada sesión, del acta de la precedente, la cual, una vez aprobada, procedía a su debida transcripción en el Libro que corresponda.

– La manifestación a los asistentes a la sesión anterior de su obligación de firmar el acta una vez transcrita en el Libro, así como autorizarla él mismo, mediante su firma entera —es decir, mediante su firma con nombre y apellidos—.

– La responsabilidad de la redacción y publicación de los extractos de los acuerdos del pleno de la corporación y de la comisión permanente, así como, una vez sancionados, de su exposición en el tablón de edictos.

– La llevanza de las actas de las sesiones y de las resoluciones de la Alcaldía —novedad introducida por el art. 12 ROF 1952⁽⁵⁰⁾— en los libros oficiales, custodiados bajo su responsabilidad en defecto de la existencia del cargo de archivero.

(49) [MARQUÉS CARBÓ, L. (1953), *op. cit.*, pp. 265-266] relacionaba una multiplicidad de juntas, comisiones y organismos junto la disposición gubernamental que preveía su existencia, entre las que cabe citar sin ánimo exhaustivo: Las Asesoras locales de abastecimiento de ganado (Circular de 4.1.1946), la agrícola local (Ley 5.11.1940), la de Cárceles (Visitadoras) (RD 20.1.1908), la Comisión del Censo de población (Instrucción de 22.12.1950), la de Tesoro Artístico (Ley de 13.5.1933) o la de Turismo (Decreto de 21.2.1941). También daba cuenta este autor del problema jurídico que se planteaba con el RFAL, al atribuirle las funciones de secretario del Consejo de Sanidad local, que, sin embargo, según la Base 24 de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional, desempeñaba el Jefe local de Sanidad [*ibidem*, p. 238].

(50) Advertía [MARQUÉS CARBÓ, L. (s.a.) *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales*. Sugrañes Hnos. Editores. Tarragona, p. 29] de la deficiencia que suponía la falta de referencia a las resoluciones de los delegados como los tenientes de alcalde.

– La certificación de las resoluciones de la Presidencia y de los acuerdos de la Corporación y las comisiones, así como de los Libros y documentos de la Entidad —salvo precepto legal expreso que dispusiera otra cosa, según precisaba el art. 318 ROF 1952—. Particularmente, había de expedir los documentos en que se formalizaban las licencias y sus transmisiones (art. 9.3 del Reglamento de Servicios).

– La anotación al final de cada expediente, autorizados con su firma, de las resoluciones y acuerdos que le habían puesto fin.

– La secretaría de las comisiones informativas —sin perjuicio de la posibilidad de delegación en los jefes de los servicios a los que estuvieran vinculadas⁽⁵¹⁾—, por lo que debería redactar sus dictámenes (arts. 93.2 y 92.3 ROF 1952).

– Expedía la certificación que, en relación con el Inventario aprobado, permitía la inmatriculación de sus bienes inmuebles y derechos reales (art. 35 del Reglamento de Bienes de 1955). También en materia patrimonial, sería quien redactaría el acta en la que se plasmarían las operaciones de apeo de las fincas municipales (art. 52.4 de la misma norma).

– La autorización de todas las licitaciones, sorteos, contratos y actos análogos en que interviniera la Entidad local, con todas las garantías y responsabilidades inherentes al depositario de la fe pública administrativa —reconocimiento expreso como depositario de la fe pública que, como sostenía Bullón⁽⁵²⁾—, reforzaba decisivamente su función fedataria. A este respecto, en el Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales (RCCL) se refería su obligación de expedir certificación de las plicas recibidas (art. 31.9.^a); de dar fe de las sesiones de lo que hoy en día denominamos mesa de contratación⁽⁵³⁾ (art. 33.1); de certificar el acta de la sesión en la que se adjudicaba provisionalmente el contrato, como único facultado para autorizar el acta de remate, al ser un trámite administrativo del que era único fedatario⁽⁵⁴⁾ (art. 35); así como de levantar acta de la recepción definitiva del contrato (art. 63.2) y autorizar las actas de novación del mismo (art. 52.2 c. RCCL). La autorización de la formalización del contrato era en cambio cosa distinta: El art. 49.1 RCCL seguía reservando al notario la autorización de los contratos cuando así lo dispusiera un precepto legal o el gasto excediera de las 250.000 pesetas⁽⁵⁵⁾; en su defecto, la for-

(51) Argüña [MARQUÉS CARBÓ, L. (s.a.) *Ley de Régimen Local...*, *op. cit.*, p. 360] que esta función no era delegable, por serle atribuida por razón de tal, aunque en las Entidades locales de gran población parecía forzoso permitirlo.

(52) BULLÓN RAMÍREZ, A. (1968), *op. cit.* pp. 262-263.

(53) A diferencia del anterior Reglamento de 1924, en la que el secretario autorizaba en defecto de notario, con el art. 33.1 RCCL, el secretario daba fe de todas las subastas y concursos sin excepción. Para [CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS MUNICIPALES (Redacción) (1953), *Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales*. 1.ª edición. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, pp. 135-136 (n. 34)] que este funcionario fungiese como fedatario en la mesa no le despojaba de su cualidad de asesor en el caso de que fuera reclamado su dictamen o debiera exponerlo espontáneamente.

(54) CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS MUNICIPALES (Redacción) (1953), *Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales*. *Op. cit.*, p. 140 (n. 36).

(55) No estaría proscrita empero la escritura pública en el caso de formalización por el secretario [CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS MUNICIPALES

malización se haría en documento público actuando el secretario como fedatario (art. 49.2 RCCL).

En el ejercicio de su función de fedatario —según se desprendía de los arts. 308 y 309.2 ROF 1952, del art. 142 RFAL y de la propia naturaleza de tal función— la firma secretarial no podía ser delegada y debía ser estampada por quien desempeñase el cargo, fuera en propiedad, interinamente, por acumulación o accidentalmente. A este respecto, Carrasco Belinchón⁽⁵⁶⁾ llamaba la atención sobre el hecho de que —a pesar de ser considerada por algunos como su atributo principal— la función fedataria se había depreciado por la razón de que podía ser asumida por sustitución por cualquier funcionario, si bien reconocía que, aunque se hubiera reservado en exclusividad, solo se hubiera conseguido consagrarlo como funcionario técnico de esa rama y no como funcionario directivo.

2.4. Funciones como asesor de la Corporación y de su Presidencia

En su calidad de asesor de la Corporación y de su Presidencia⁽⁵⁷⁾, debía:

– Informar en las sesiones acerca de los antecedentes y el aspecto jurídico o legal de los asuntos (art. 143.2 RFAL).

– Advertir, dentro de su esfera de competencias, de toda manifiesta ilegalidad en los actos y acuerdos que se pretendieran adoptar. Particularmente en materia de contratación, el Reglamento de Contratación enfatizaba su obligación de formular tal advertencia en el caso de fraccionamiento en partes o grupos de las obras y servicios cuando su período de ejecución correspondiere a un solo presupuesto ordinario⁽⁵⁸⁾ (art. 9.2 RCCL); así como de informar sobre el cumplimiento de los requisitos para la aplicación de los sistemas de concurso-subasta, concurso o concierto directo en lugar de la subasta, y, en su defecto, formular advertencia de manifiesta ilegalidad (art. 20.1.º).

(Redacción) (1953), *Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales*. *Op. cit.*, p. 200 (n. 50)]. Por lo que parece, el art. 49.1 RCCL era reiteradamente incumplido, al menos en la provincia de La Coruña, como atestigua una Circular del Gobernador Civil a los Ayuntamientos de 21 de noviembre de 1962, en la que se recordaba el deber de estricto cumplimiento del art. 49.1 RCCL, ante las quejas expresadas por el Colegio de Notarios por la «infracción por parte de los Ayuntamientos del citado precepto reglamentario, separando al Notariado de la Contratación de las Corporaciones Locales».

(56) CARRASCO BELINCHÓN, J. (1972), *Pasado, presente y futuro...*, *op. cit.*, p. 16.

(57) Como apunta [FLORES DOMÍNGUEZ, L. E. (2020), *op. cit.*, p. 33.] es en la LRL y luego en el RD 3046/1977 donde se refiere ya expresamente la función de asesoramiento de la Corporación y su Presidencia. Véase también [MARQUÉS CARBÓ, L. (1953), *op. cit.*, pp. 274-275].

(58) Apartado novedoso, a la par que acertado, a decir de [CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS MUNICIPALES (Redacción) (1953), *Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales*. *Op. cit.*, p. 78 (n. 10)]. No solo sería aplicable el art. 232 ROF, al que alude el precepto, sino también el art. 413 LRL y los arts. 143 y 160 RFAL.

– Emitir dictamen si así se lo requiriera la Corporación o su Presidencia —o cuando, a su propio juicio⁽⁵⁹⁾—, el calificado interés o la índole del asunto así lo precisara (ex art. 286.1 ROF 1952), por su importancia económica o trascendencia en cualquier orden, o por exigirse interpretación de los textos legales⁽⁶⁰⁾ (art. 143.3 RFAL). Si existieran informes por parte de los jefes de servicios o dependencias, u otros asesores jurídicos, podía limitarse a consignar su conformidad o disconformidad, razonada esta última. En todo caso, no hay que olvidar que debía examinar los expedientes conclusos antes de someterlos a la Presidencia (art. 290.1 ROF). Como sucedía con la legislación anterior, informaba, previamente y por escrito, los expedientes de suspensión de los acuerdos, y quedaba exento de responsabilidad si el presidente adoptaba el acuerdo prescindiendo del mismo (art. 329 ROF 1952)⁽⁶¹⁾. Extraña, empero, que en el art. 370 de la Ley articulada se reservase directamente a un letrado el dictamen previo al ejercicio de acciones; ahora bien, si acudimos al art. 338.3 ROF 1952, la adopción de este tipo de acuerdos requería tanto informe de Secretaría, como del letrado asesor y funcionario de plantilla.

– Acompañar a la Presidencia en los actos de firma de escrituras u otros documentos de importancia y, si esta lo precisase, en sus reuniones con otras autoridades.

En cuanto asesor y gestor de los asuntos de la Corporación tenía también la obligación de intervenir en la redacción de cuantos escritos se remitiesen a las autoridades gubernativas y administrativas, incluidos los recursos contra sus actos o resoluciones⁽⁶²⁾.

Hay que citar —dado que ha sido recuperada por el reglamento actualmente vigente— la de asistir al presidente corporativo, conjuntamente con el interventor, en la formación tanto del proyecto de presupuestos como del anteproyecto de presupuestos extraordinarios (respectivamente, art. 653.1 y art. 669.1 de la Ley articulada, así como también el art. 7.º de la Instrucción para la formación del Presupuesto de 1960). También, según la Ley de Haciendas, emitía informe sobre los presupuestos refundidos deficitarios (art. 196) e instruía expediente sobre prescripción de obligaciones (art. 294).

2.5. *Funciones como jefe de todas las dependencias y servicios generales y del personal*

Si con la anterior legislación el secretario era el jefe de todas las dependencias, con la Ley articulada pasaba a ostentar la jefatura de todas las dependencias y servicios generales, así como del personal —sin perjuicio de que el alcalde lo fuese de la Administración municipal— (art. 59 y art. 116). Ello implicaba, según mantenía Marqués

(59) Entendía [MARQUÉS CARBÓ, L. (s.a.), *Reglamento de Organización...Op. cit.*, p. 242] que la apreciación de qué asuntos eran de «calificado interés» y de cuáles «por su índole» precisaban informe era cosa discrecional del secretario única y exclusivamente.

(60) ABELLA, F. (1951), *op. cit.*, p. 438.

(61) El informe resultaba indispensable según la STS de 1 de mayo de 1928. No había generalmente responsabilidad por estos informes cuando se emitían de buena fe, con arreglo al criterio honrado del funcionario, aunque no se compartiese el criterio de la autoridad o del tribunal, cfr. [ABELLA, F. (1951), *op. cit.*, p. 479]. Sentencia citada también por [MARQUÉS CARBÓ, L. (s.a.), *Reglamento de Organización... op. cit.*, p. 273].

(62) ABELLÁN, C. (1972), *Tratado práctico de la Administración Local española. Tomo II. Medios de las Entidades Locales*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, p. 915.

Carbó⁽⁶³⁾, la jefatura de todos los servicios generales —no de los especiales como eran los municipalizados—, así como de todo el personal sin excepción alguna, por lo que podía dictar órdenes en todo aquello que no invadiera la esfera de competencia de los demás jefes. Ostentaba además una primacía sobre los funcionarios municipales: Todos los jefes de dependencia estaban bajo su dependencia jerárquica, pero sin que ello implicara la intromisión o injerencia en el ámbito técnico o funcional de otras jefaturas⁽⁶⁴⁾.

En el ejercicio de tal condición, estaba habilitado para:

– Dictar disposiciones de régimen interior y de funcionamiento de todos los servicios. De esta manera se les autorizaba expresamente a dictar decretos sobre régimen interior (art. 309.1 ROF 1952) —así, los decretos marginales en los expedientes, sobre personal, sobre el funcionamiento de las oficinas o sobre recusación de los funcionarios a sus órdenes (art. 299)⁽⁶⁵⁾— y a hacer cumplir en las oficinas los decretos y acuerdos municipales (art. 260.2 ROF 1952).

– La jefatura conllevaba lógicamente una responsabilidad de coordinación general⁽⁶⁶⁾ (art. 144.2 RFAL) y de inspección de todas las dependencias que integraban la administración de la Entidad local. El reglamento llegaba al extremo de detallar con acribia no ya funciones sino tareas, como la de recepción de firma (art. 144.4 RFAL). Por otro lado, esta jefatura implicaba la responsabilidad, que sería delegable, sobre la conservación, ornato y policía del edificio y mobiliario de la Casa Consistorial.

– Adoptar las decisiones de impulso de los expedientes —sin perjuicio de las atribuciones que desde el punto de vista técnico o sectorial del jefe de cada dependencia—, promoviendo el trámite del *iter* procedimental que correspondiese en cada momento, y actuando como nexo entre las dependencias y los órganos deliberantes y directivos de la Entidad local.

– Aunque se trataba de un precepto más propio del RFAL, el art. 260.1 del ROF 1952 disponía que el secretario debía coordinar el despacho de los asuntos y la distribución del trabajo, evitando la duplicidad de actuaciones, trámites inútiles, la demora en la instrucción, la disparidad en las propuestas o contradicción entre resoluciones análogas.

(63) MARQUÉS CARBÓ, L. (s.a.), *Ley de Régimen Local...*, op. cit., p. 359.

(64) MARQUÉS CARBÓ, L. (s.a.), *Ley de Régimen Local...*, op. cit., p. 360. También [MARQUÉS CARBÓ, L. (1953), op. cit., pp. 276-277], para quien la jefatura del secretario es una jefatura *burocrática* [*ibidem*, p. 277].

(65) MARQUÉS CARBÓ, L. (s.a.), *Reglamento de Organización...*, op. cit., p. 260.

(66) Sobre la función coordinadora, vid. [SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, F. (1981), «El Secretario de Administración Local y la función coordinadora». *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 23], para quien era una de sus funciones más importantes que se le asignaba y la más acorde con su posición en el organigrama [*ibidem*, p. 1468]. Véase también el análisis de [CARRASCO BELINCHÓN, J. (1963), «La coordinación como función directiva fundamental del Secretario». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (131), pp. 641-665. doi: 10.24965/real.vi131.7313], en el que llega a distinguir entre la coordinación orgánica y la dinámica. En este punto, cabe mencionar a [PEREIRA GARCÍA, J. (1957), «El Secretario...», op. cit., p. 532], para quien la función asesora de la Secretaría influye en la coordinación de las decisiones de la Corporación o de sus comisiones o juntas.

– Asimismo, los secretarios de municipios de población superior a 8.000 habitantes y los de Diputaciones debían redactar una memoria en la que se daba cuenta circunstanciada de la gestión corporativa, con referencias al desarrollo de los servicios, estadísticas de trabajos, iniciativas, proyectos en trámite, estados de situación económica o alteraciones en el inventario (art. 263 ROF 1952). Este documento había de remitirse al IEAL, a la Dirección General y al Gobernador Civil.

Carrasco Belinchón⁽⁶⁷⁾ juzgaba la formulación de esta función como excesivamente abstracta, lo que impedía determinar su contenido concreto. Por su parte, Abella⁽⁶⁸⁾ se propuso exponer el significado legal y el alcance práctico de esta atribución y dibujaba un cuadro de la administración municipal en el que, bajo la jefatura representativa del alcalde, se situaba la jefatura de los servicios y dependencias de la administración activa que correspondía a este funcionario. Y en cada uno de los servicios, que en su desenvolvimiento daban lugar a cometidos y funciones de carácter técnico, la jefatura correspondía a los funcionarios jefes de cada uno de ellos, incluido el propio secretario, como jefe técnico o directo de la Secretaría. Ahora bien, sin afectar al aspecto técnico del servicio, este autor apreciaba la existencia de un nexo administrativo, jerárquico, entre el secretario, como jefe de todos los servicios y dependencias, y los respectivos jefes de estos. No había pues ni una supuesta paridad administrativa ni un injerencia técnica o de función que pudieran dar lugar a conflictos de competencia⁽⁶⁹⁾. Sin embargo, tal y como reconocía Carrasco Belinchón⁽⁷⁰⁾, en la práctica surgían problemas de articulación a consecuencia de la tendencia de los jefes de las dependencias a sustraerse de la autoridad secretarial.

Por otra parte, en los servicios que el Estado podía encomendar o delegar a las Corporaciones locales, se les confería la facultad de organizarlos y dirigirlos, y así como la de distribuir al personal afecto, el cual actuaría bajo su dependencia jerárquica (sin perjuicio de la funcional respecto del delegante).

Ateniéndonos específicamente a la jefatura de personal municipal, hay que tener presente que la Secretaría se constituía como un órgano de relación entre el personal y las autoridades y la Corporación local (art. 260.2 ROF 1952). A este respecto, elaboraba la propuesta a la Presidencia del calendario y jornada de los funcionarios⁽⁷¹⁾ (art. 144. 8.º y art. 75 RFAL), así como la de jornada extraordinaria cuando la ordinaria no fuese suficiente. Además, formulaba, a propuesta de los jefes de dependencia, el plan de vacaciones, que sometería a la aprobación presidencial. En fin, le correspondía el control del cumplimiento de la asistencia y el horario y, en general, de la conducta en el centro de trabajo (art. 144.9.º RFAL).

(67) CARRASCO BELINCHÓN, J. (1972), *Pasado, presente y futuro...*, *Op. cit.*, p. 17.

(68) ABELLA, F. (1951), *op. cit.*, pp. 435-436.

(69) ABELLA, F. (1951), *op. cit.*, p. 436. A este respecto, daba noticia el autor [*ibidem*] de las reales órdenes de 27.03.1926 y 14.06.1926, sobre el alcance de las respectivas jefaturas de Secretaría e Intervención, en las que el Ministerio se permitía evadir la cuestión con- testando que no había aclarar ni deslindar lo que venía suficientemente claro en el Reglamento de 1924.

(70) CARRASCO BELINCHÓN, J. (1972), *Pasado, presente y futuro...*, *Op. cit.*, p. 17.

(71) Que sea el alcalde quien fije el horario, previa propuesta no vinculante de la Secretaría, reflejaba el criterio seguido por sendas SSTS de 29 de enero de 1941 [MARQUÉS CARBÓ, L. (1953), *op. cit.*, p. 278].



El presente libro aborda el estudio de la Secretaría de Administración Local desde el punto de vista de sus funciones. Se hace un estudio profundo no sólo de las reservadas de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, sino también aquellas otras que se pueden conferir al puesto reservado, bien mediante RPT, bien mediante una norma del ordenamiento jurídico. Puesto que también se analizan aquellos elementos del régimen jurídico de la habilitación nacional que han de permitir el ejercicio de las funciones reservadas en las adecuadas condiciones de objetividad e independencia, la obra resultará de utilidad no sólo a los funcionarios de la Subescala de Secretaría y de Secretaría-Intervención, sino también al resto de los habilitados nacionales.

ISBN: 978-84-7052-992-4



9 788470 529924



EN-0280/0005



GA-0005/0100