



**Universitat**  
de les Illes Balears

**TESIS DOCTORAL**  
**2019**

**SECRETARIOS, INTERVENTORES Y  
TESOREROS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL,  
ELEMENTOS NECESARIOS PARA UNA NUEVA  
REGENERACIÓN**

**Nicolau Conti Fuster**

SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, ELEMENTOS NECESARIOS  
PARA UNA NUEVA REGENERACIÓN



**Universitat**  
de les Illes Balears

**TESIS DOCTORAL**  
**2019**

**Programa de Doctorado en Derecho**

**SECRETARIOS, INTERVENTORES Y  
TESOREROS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL,  
ELEMENTOS NECESARIOS PARA UNA NUEVA  
REGENERACIÓN**

**Nicolau Conti Fuster**

**Director: Andrés Avelino Blasco Esteve**  
**Directora: Joana Maria Socías Camacho**

**Doctor por la Universitat de les Illes Balears**

SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, ELEMENTOS NECESARIOS  
PARA UNA NUEVA REGENERACIÓN

*“Al fin del camino se harán realidad los sueños que llevas en ti ...”<sup>1</sup>*

*“... Que toda la vida es sueño, y los sueños, sueños son”.<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Estrofa de la canción *“En un mundo nuevo”*, interpretada por la cantante española *Karina*, que representó a TVE en el Festival de Eurovisión de 1971, celebrado en Dublín, en el que consiguió el segundo puesto de este certamen.

<sup>2</sup> Fragmento de la obra de teatro en verso *“La vida es sueño”* de Pedro Calderón de la Barca, publicada en 1636.

SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, ELEMENTOS NECESARIOS  
PARA UNA NUEVA REGENERACIÓN

## AGRADECIMIENTOS

En primer lugar me resulta de inexcusable obligación manifestar mi inmensa gratitud a los directores de este trabajo, Andrés Avelino Blasco Esteve y Joana Maria Socías Camacho, por la espléndida y reconfortante tutorización del mismo que han realizado desde la UIB. En este apartado deseo expresar una mención especial al primero de ellos, auténtico catalizador de este proyecto personal y con el que he tenido el privilegio de poder compartir todas las inquietudes que me han ido surgiendo a lo largo de su redacción. Sus excelentes y atinados consejos han contribuido de manera decisiva a la consecución del objetivo planteado, haciendo posible cumplir aquello que me había propuesto como un reto profesional interno años atrás.

Durante el tiempo que he dedicado a la elaboración del estudio ha sido también muy importante contar con el refrendo y apoyo de mi familia, tanto de mi esposa Joana, comprensiva y paciente compañera de viaje vital, como de mis hijos Nicolau y Miquel, jóvenes ingenieros aeronáuticos que me han aportado sus útiles visiones científicas para comentar, discutir y razonar cuestiones ciertamente alejadas de esos paradigmas, pero no absolutamente disociadas. Aunque pueda parecer inverosímil, la insaciable ansia del saber es una sugestiva actividad humana que comparten las Ciencias y las Letras.

Finalmente el último apartado de esta breve reseña de agradecimientos debo dirigirlo a todas aquellas personas de mi entorno profesional que me han ayudado, de manera desinteresada y eficaz, en su confección. Aún a expensas de poder realizar algún involuntario descuido, citaré aquí a mi compañero Eulalio Ávila Cano, Secretario e Interventor de Administración Local en todas sus categorías, "*alma mater*" del Consejo General de los Colegios Oficiales de este colectivo profesional en nuestro país y en su representación internacional; a Antoni Mas i Forners, historiador y archivero del Ayuntamiento de Santa Margalida durante muchos años; a Miquel Gil Cuenca, técnico archivista en el Archivo General del Consell de Mallorca; a José Luis Rivera Carpintero y a Judith Lerena Ortiz, responsables, respectivamente, de la Secretaría General y de la Dirección General de Servicios Generales del Consejo antes citado. La profesora de la UIB Valentina Milano también me ha prestado su valiosa orientación académica en la tramitación final de la tesis.

En fin, y atendiendo al concepto aristotélico del hombre como ser social por naturaleza, una vez más ha quedado demostrada la importancia de poder compartir experiencias con los demás para poder profundizar en nuestro propio desarrollo personal. Ha sido, en verdad, un auténtico placer.

SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, ELEMENTOS NECESARIOS  
PARA UNA NUEVA REGENERACIÓN



## RESUMEN

En esta tesis damos cuenta de los orígenes profesionales de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local española, analizando la aportación regeneradora de sus funciones a través de los doscientos años de su reciente historia.

El examen detallado de estos antecedentes históricos es utilizado para comprender las razones que justificaron su aparición y las consecuencias que derivan de su posterior evolución hasta llegar al momento presente. En este tránsito se analizan los diferentes períodos que transcurren a partir de sus inicios en la icónica Constitución de Cádiz de 1812, en cuyo texto se recoge por primera y única vez en la historia del constitucionalismo español la figura de los Secretarios de Ayuntamiento y de las Diputaciones Provinciales, libremente elegidos por sus respectivas corporaciones pero carentes de la necesaria exigencia de preparación técnica. En el ámbito de la gestión económica son los denominados, por aquel entonces, Depositarios los encargados del manejo, la custodia y la recaudación de los fondos públicos de dichas corporaciones locales. El protagonismo de estos últimos será posteriormente limitado con la irrupción de los Contadores, luego llamados Interventores, a partir de la década de los años sesenta de ese siglo XIX.

El fenómeno social del caciquismo y su maléfica influencia en la vida local española van a caracterizar el largo período de la Restauración (1875-1923), sin que se lleguen a adoptar las medidas regeneradoras que proponían la mayoría de los proyectos legislativos frustrados que se fueron inútilmente sucediendo. Precisamente, muchos de ellos invocaban la importancia de las funciones asignadas a los protagonistas de nuestro estudio para poder erradicar esta penosa lacra.

La situación va a variar de forma positiva en la Dictadura del General Primo de Rivera gracias a la gran labor de José Calvo Sotelo en la Dirección General de Administración. La aprobación del Estatuto municipal en 1924 y del Estatuto provincial un año más tarde, junto a toda la normativa reglamentaria de desarrollo, forjará el régimen local español hasta nuestros días. Además, y por lo que atañe al objeto de nuestro trabajo, supondrá la consolidación profesional de los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local, a los que se dotará del nivel de exigencia profesional y de la inamovilidad funcional que precisaban desde hacía mucho tiempo.

Los períodos de la II República y de la larga etapa de la Dictadura del General Franco que siguen a continuación, pese a su clara diferenciación

ideológica, representan un cierto continuismo del régimen jurídico diseñado con anterioridad. La advertencia de ilegalidad que tenían atribuida los Secretarios y los Interventores es un rasgo destacado de sus funciones durante el régimen franquista, al igual que el incremento de su preparación técnica a través de las enseñanzas que reciben en el Instituto de Estudios de Administración Local.

La llegada de la Democracia tras la muerte del dictador en 1975 dará paso a una nueva etapa en la que nuestros protagonistas deberán acreditar su acomodación a los nuevos tiempos. Desaparecen los viejos Cuerpos Nacionales de Administración Local y en su lugar se instaura una moderna Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, heredera de sus cometidos básicos, pero sometida a una clara delimitación en las funciones que tienen reservadas.

El estudio de la situación actual, en la que se examinan los principales problemas que acechan a este colectivo de la élite funcional local y se formulan oportunas propuestas de mejora, desemboca finalmente en la exposición de nuevos retos regeneracionistas para los mismos. La prevención de la lacra de la corrupción y el desafío de la implantación de las modernas tecnologías de la información y comunicación en nuestras entidades locales constituyen, sin lugar a dudas, estímulos importantes para lograr su supervivencia en el futuro más inmediato.

## RESUM

En aquesta tesi tractam dels orígens professionals dels Secretaris, Interventors i Tresorers de l'Administració Local espanyola, mitjançant l'anàlisi de l'aportació regeneradora de les seves funcions a través dels dos-cents anys de la recent història.

L'examen detallat d'aquests antecedents històrics és utilitzat per comprendre les raons que en varen justificar la aparició i les conseqüències que es deriven de l'evolució fins al present. En aquest trànsit s'analitzen els diferents períodes que transcorren a partir dels seus inicis en la icònica Constitució de Cadis de 1812, en el text de la qual es recull per primera i única vegada en la història del constitucionalisme espanyol la figura dels Secretaris d'Ajuntament i de les Diputacions Provincials, lliurement elegits per les seves respectives corporacions però mancats de la necessària exigència de preparació tècnica. En l'àmbit de la gestió econòmica són els anomenats, aleshores, Dipositaris els encarregats del maneig, la custòdia i la recaptació dels fons públics de les esmentades corporacions locals. El protagonisme d'aquests darrers serà limitat posteriorment amb la irrupció dels Comptadors, després anomenats Interventors, a partir de la dècada dels anys seixanta d'aqueix segle XIX.

El fenomen social del caciquisme i la seva malèfica influència en la vida local espanyola caracteritzaran el llarg període de la Restauració (1875-1923), sense que s'arribin a adoptar les mesures regeneradores que proposaven la majoria dels projectes legislatius frustrats que s'anaren succeint inútilment. Precisament, molts d'ells invocaven la importància de les funcions assignades als protagonistes del nostre estudi per poder eradicar aquesta penosa xacra.

La situació variarà de forma positiva en la Dictadura del General Primo de Rivera gràcies a la gran tasca de José Calvo Sotelo en la Direcció General de l'Administració. La aprovació de l'Estatut municipal el 1924 i de l'Estatut provincial un any més tard, juntament amb tota la normativa reglamentària de desenvolupament, forjarà el règim local espanyol fins als nostres dies. A més a més, i pel que fa a l'objecte del nostre treball, suposarà la consolidació professional dels Cossos de Secretaris, Interventors i Dipositaris de l'Administració Local, els qual seran dotats del nivell de exigència professional i de la inamovibilitat funcional que precisaven des de feia molt de temps.

Els períodes de la II República i de la llarga etapa de la Dictadura del General Franco que segueixen a continuació, malgrat la seva clara diferenciació ideològica, representen un cert continuisme del règim jurídic dissenyat amb anterioritat. L'advertència d'il·legalitat que tenien atribuïda els

Secretaris i els Interventores és un tret destacat de les seves funcions durant el règim franquista, de la mateixa manera que l'increment de la seva preparació tècnica mitjançant els ensenyaments que reben en l'Institut d'Estudis d'Administració Local.

L'arribada de la Democràcia després de la mort del dictador el 1975 donarà pas a una nova etapa en la que els nostres protagonistes hauran d'acreditar la seva acomodació als nous temps. Desapareixen els vells Cossos Nacionals d'Administració Local i en el seu lloc s'instaura una moderna Escala de Funcionaris d'Administració Local amb habilitació de caràcter nacional, hereva de les seves comeses bàsiques, però sotmesa a una clara delimitació en les funcions que tenen reservades.

L'estudi de la situació actual, en la qual s'examinen els principals problemes que amenacen a aquest col·lectiu de l'elit funcional local i es formulen oportunes propostes de millora, desemboca finalment en l'exposició de nous reptes regeneracionistes per a aquests. La prevenció de la xacra de la corrupció i el desafiament de la implantació de les modernes tecnologies de la informació i comunicació en les nostres entitats locals constitueixen, sens dubte, estímuls importants per aconseguir la seva supervivència en el futur més immediat.

## SUMMARY

In this thesis we give an account of the professional origins of the Secretaries, Auditors and Treasurers of the Spanish Local Administration, analyzing the regenerative contribution of their functions throughout the two hundred years of their recent history.

The detailed examination of these historical antecedents is used to understand the reasons that justified their emergence and the consequences that derive from their subsequent evolution until they reach the present moment. In this context, the different periods that pass from its beginnings in the iconic Constitution of Cádiz of 1812 are analyzed, in whose text the figure of the Secretaries appears for the first and only time in the history of Spanish constitutionalism, a figure that is freely elected by their respective corporations but lacks the necessary requirement of technical preparation. In the field of economic management, the so-called, at that time, Depositaries are those responsible for the management, custody and collection of public funds of the mentioned local corporations. The prominence of the latter will be subsequently limited with the irruption of the Accountants, then called Auditors, starting from the sixties of that nineteenth century.

The social phenomenon of the “caciquismo” (local despotism) and its malicious influence on the Spanish local life will characterize the long period of the Restoration (1875-1923), when the regenerative measures proposed in a number of failed legislative proposals went frustrated. Precisely, many of these proposals invoked the importance of the functions assigned to the protagonists of our study in order to eradicate this painful scourge.

The situation will vary positively during the Dictatorship of Primo de Rivera thanks to the great work of José Calvo Sotelo in the General Directorate of Administration. The approval of the Municipal Statute in 1924 and the provincial Statute one year later, together with all the regulations that developed it, will forge the Spanish local regime to this day. In addition, and as far as the purpose of our work is concerned, it will bring about the consolidation of the professional bodies of the Secretaries, Auditors and Depositaries of the Local Administration, which will be provided with the level of professionalism and labour immobility that they required for a long time.

The periods of the Second Republic and the long period of General Franco's Dictatorship that followed represent, despite their clear ideological differentiation, a certain continuity of the legal regime constructed previously. The warning of illegality attributed to Secretaries and Auditors is a prominent feature of their functions during the Franco regime, as well as the increase in

their technical preparation through the lessons they receive at the Institute of Local Administration Studies.

The arrival of Democracy after the death of the dictator in 1975 will open the way to a new stage in which these professional bodies must prove their capacity to adapt to the new times. The old National Local Administration Bodies disappear and instead a modern Scale of Local Administration Officials is established with a national qualification, which inherits their basic tasks, but subject to a clear delimitation in the functions attributed for them.

The study of the current situation, in which the main problems that lurk this elite of the local civil servants are examined and proposals for improvement are formulated, ultimately leads to the statement of new challenges for their regeneration. The prevention of the scourge of corruption and the challenge of the implantation of modern information and communication technologies in our local entities, constitute, without a doubt, important stimuli to ensure their survival in the most immediate future.

## ABREVIATURAS

BOE: Boletín Oficial del Estado.

BOIB: Boletín Oficial de las Illes Balears.

CE: Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

CCAA: Comunidades Autónomas.

EBEP: Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

FJ: Fundamento Jurídico.

IA: Inteligencia Artificial.

INAP: Instituto Nacional de Administración Pública.

IEAL: Instituto de Estudios de la Administración Local.

LERSAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

LOREG: Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.

LPACAP: Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

LRBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

LTAIBG: Ley 19 /2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

MUNPAL: Mutualidad de Previsión de la Administración Local.

RD: Real Decreto.

RDL: Real Decreto Ley.

RFAL: Reglamento de Funcionarios de Administración Local, de 30 de mayo de 1952.

ROF: Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre.

ROFCL: Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 17 de mayo de 1952.

RRDD: Reales Decretos.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

TIC: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

TRLHL: Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

TRLRL: Texto Refundido de la Ley de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955.

TRRL: Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local.

TSJ: Tribunal Superior de Justicia.

SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, ELEMENTOS NECESARIOS  
PARA UNA NUEVA REGENERACIÓN



# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	31
<b>OBJETIVOS Y METODOLOGÍA</b>	33
<b>CAPÍTULO I.- LOS ANTECEDENTES REMOTOS: EL ESCRIBANO DEL CONCEJO</b>	35
1. Los Escribanos del Concejo en su consideración de predecesores de los Secretarios de Ayuntamiento de la Edad Contemporánea	35
<b>CAPÍTULO II.- LA CRISIS DEL ANTIGUO RÉGIMEN Y EL NACIMIENTO DEL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL. EL NUEVO PAPEL DE LOS SECRETARIOS Y DEPOSITARIOS EN LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL</b>	41
1. Introducción: el contexto histórico de la caída del Antiguo Régimen en España	41
2. El Estatuto de Bayona y la organización municipal bonapartista	42
3. La Constitución de Cádiz: génesis y primera etapa (1809 -1814)	47
3.1. El marco configurador de la primera Constitución española	47
3.2. La necesidad de regeneración y la aparición del Secretario municipal y de la Diputación en la Constitución de Cádiz	49
3.2.1. Aspectos preliminares	49
3.2.2. La regulación constitucional de Ayuntamientos y Provincias, y la mención institucionalizada de sus Secretarios y Depositarios	51

3.3. La normativa de desarrollo constitucional referida a los Secretarios de Ayuntamiento y de la Diputación en esta primera etapa (1812-1814)	54
4. El regreso al absolutismo y la derogación del régimen constitucional (1814-1820)	58
5. El trienio liberal (1820 – 1823): la vuelta a los postulados constitucionales	61
5.1. La primera Ley de Régimen Local de 1823: su significación en la regulación de las funciones de los Secretarios municipales y de la Diputación	61
5.2. Los oficios de colaboración con el Secretario en las Diputaciones provinciales	63
5.3. La creación de la figura del Depositario	64
6. La Década ominosa (1823-1833)	65
6.1. Breve referencia al contexto histórico	65
6.2. Normativa relevante en materia de Régimen Local y funciones atribuidas a los Secretarios	66
<b>CAPÍTULO III.- LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO LIBERAL (1833-1844)</b>	<b>69</b>
1. Breve referencia al contexto histórico	69
2. Normativa relevante en materia de Régimen Local y funciones atribuidas a los Secretarios y Depositarios	70

<b>CAPÍTULO IV.- EL PAPEL ASIGNADO A LOS SECRETARIOS Y DEPOSITARIOS EN LA ALTERNANCIA ENTRE MODERADOS Y PROGRESISTAS (1844-1868)</b>	<b>75</b>
1. Breve referencia al contexto histórico y normativa relevante en materia de Régimen Local con especial atención a las funciones atribuidas a los Secretarios y Depositarios	75
1.1. La Década moderada (1844-1854)	75
1.1.1. Contexto histórico	75
1.1.2. Los Secretarios y los Depositarios municipales en la Década moderada	76
1.1.3. La supresión de los Secretarios de las Diputaciones y el mantenimiento de los Depositarios provinciales en la Década moderada	80
1.2. el Bienio progresista (1854-1856)	82
1.2.1. Contexto histórico	82
1.2.2. Los Secretarios y los Depositarios en la Ley municipal de 5 de julio de 1856	83
1.3. La etapa de la Unión Liberal hasta la caída de la monarquía (1856-1868)	84
1.3.1. Contexto histórico	84
1.3.2. La regulación normativa de los empleos del Secretario y del Depositario provinciales en la segunda etapa del moderantismo	85
2. La irrupción del Contador	88

<b>CAPÍTULO V.- EL SEXENIO REVOLUCIONARIO (1868-1874)</b>	<b>91</b>
1. Breve referencia al contexto histórico	91
2. Normativa relevante en materia de Régimen Local y funciones atribuidas a los Secretarios, Depositarios y Contadores	92
2.1. Secretarios y Depositarios municipales en el Decreto-Ley de 21 de octubre de 1868	92
2.2. Secretarios y Depositarios provinciales en el Decreto-Ley de 21 de octubre de 1868. La desaparición del Contador	93
2.3. La Constitución de 1869 y su incidencia en la regulación de las nuevas Leyes municipal y provincial de 1870	95
2.4. Secretarios, Contadores y Depositarios de Ayuntamientos en la ley municipal de 20 de agosto de 1870	96
2.5. Secretarios, Contadores y Depositarios de las Diputaciones en la Ley provincial de 20 de agosto de 1870	98
2.6. La consolidación de los tres empleos en la etapa del Sexenio	99
<b>CAPÍTULO VI.- LA ETAPA DE LA RESTAURACIÓN MONÁRQUICA (1875-1923)</b>	<b>101</b>
1. Breve referencia al contexto histórico	101
2. Normativa relevante en materia de Régimen Local y funciones atribuidas a los Secretarios, Contadores y Depositarios	104
2.1. Los referentes legislativos de 1876, 1877 y 1882	104
2.1.1. La Ley de 16 de diciembre de 1876	106
2.1.2. La Ley de 2 de octubre de 1877	108

2.1.3. La Ley provincial de 29 de agosto de 1882	109
2.2. Proyectos legislativos frustrados	111
2.2.1. Proposición de Ley de Mariano Maspons Labrós sobre creación de escuelas de Secretarios municipales (1878)	112
2.2.2. Proyecto de Ley de Venancio González sobre organización del Cuerpo de Administración Local (1882)	113
2.2.3. Proyecto de Ley municipal de Venancio González (1882)	114
2.2.4. Proyectos de Ley municipal y de reforma de la Ley provincial de Segismundo Moret (1884)	115
2.2.5. Proyecto de Ley sobre Gobierno y Administración Local de Romero Robledo (1884)	117
2.2.6. Proposición de Ley de Bullón de la Torre de adición puntual del artículo 124 de la Ley municipal (1894)	118
2.2.7. Proyecto de Ley municipal de Alfonso González (1901)	119
2.2.8. Proyecto de Ley sobre reforma de la Ley municipal de Segismundo Moret (1902)	121
2.2.9. Proyecto de Ley de Bases para la reforma de la Administración Local de Maura (1903)	122
2.2.10. Proyecto de Ley de Bases para la reforma de la Ley municipal del Conde de Romanones (1906)	125
2.2.11. Proyecto de Ley sobre régimen de la Administración Local de Maura-La Cierva (1907)	126
2.2.12. Proyecto de Ley de Bases sobre Régimen Local de Canalejas-Barroso (1912)	132
2.3. Los referentes reglamentarios	133
2.3.1. Antecedentes	133
2.3.2. El Reglamento de Secretarios de las Diputaciones provinciales	134

2.3.3. El Reglamento de Contadores de Fondo provinciales y municipales	136
2.3.4. El Reglamento del Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento	138
2.4. Caciquismo y Regeneracionismo: el papel de los Secretarios	142
<b>CAPÍTULO VII.- LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA Y LA CAÍDA DE LA MONARQUÍA (1923-1931)</b>	<b>147</b>
1. Breve referencia al contexto histórico	147
2. El impacto normativo del Régimen Local en la Dictadura	150
3. Secretarios, Interventores y Depositarios en los Estatutos de Calvo Sotelo y en su reglamentación de desarrollo	152
3.1. El Cuerpo de Secretarios de Administración Local	152
3.1.1. Caracteres generales	152
3.1.2. El sistema de acceso al Cuerpo de Secretarios	153
3.1.3. La provisión de las plazas de Secretarios: el concurso tutelado desde la Administración estatal	156
3.1.4. Las funciones del Secretario. especial referencia a la advertencia de ilegalidad	159
3.1.5. Derechos del Secretario: garantías de estabilidad profesional y de percepción de haberes económicos	161
3.1.6. El régimen jurídico de incapacidades e incompatibilidades. La regulación del las licencias personales del Secretario	162
3.2. El Cuerpo de Interventores de Fondos de Administración Local	164
3.2.1. Caracteres generales	164

3.2.2. Condiciones de acceso al ejercicio de la función interventora: ingreso, concursos y nombramientos	164
3.2.3. Notas relevantes del régimen jurídico y económico de los Interventores de Fondos	167
3.3. Los Depositarios y su tardía regulación como cuerpo funcional de la Administración Local	168
4. La creación de los colegios profesionales	170
4.1. El Colegio Oficial del Secretariado Local de Baleares	171
4.2. El Colegio Central del Secretariado Local	173
5. Valoración crítica de esta etapa	174
<b>CAPÍTULO VIII.- LA SEGUNDA REPÚBLICA (1931-1936)</b>	<b>177</b>
1. Breve referencia al contexto histórico	177
2. Normativa relevante en materia de Régimen Local y funciones atribuidas a los Secretarios, Interventores y Depositarios	180
2.1. Desde el inicio de la nueva etapa republicana hasta la promulgación de la Ley municipal de 1935	180
2.1.1. Las adhesiones a la República y el fenómeno de las destituciones ilegales	180
2.1.2. Intentos de creación de una nueva regulación normativa local republicana	187
2.1.3. La transitoria desaparición del Cuerpo de Depositarios de la Administración Local	191
2.2. La legislación sobre funcionarios municipales en Catalunya de 1934	193

2.2.1. La Ley de 9 de marzo de 1934 de convalidación de destituciones de Secretarios municipales tras la proclamación de la República	194
2.2.2. La Ley municipal de Catalunya de 1934 y su repercusión en el ámbito estatal	197
2.3. La tardía Ley municipal republicana de 1935	199
<b>CAPÍTULO IX.- GUERRA CIVIL Y DICTADURA DEL GENERAL FRANCO (1936-1975)</b>	<b>203</b>
1. Breve referencia al contexto histórico	203
2. Normativa relevante en materia de Régimen Local y funciones atribuidas a los Secretarios, Interventores y Depositarios	205
2.1. Guerra civil y posguerra: tiempos de depuraciones ideológicas y estatalización de los Cuerpos Nacionales	205
2.1.1. Las depuraciones político-sociales como sistema represor garantista de fidelización al nuevo Estado totalitario	205
2.1.2. las medidas centralizadoras aplicadas sobre los Cuerpos Nacionales de funcionarios de Administración Local	209
2.2. La consolidación definitiva del estatuto jurídico de los Cuerpos Nacionales de Administración Local (1945-1975)	214
2.2.1. La etapa central (1945-1968)	214
2.2.1.1. Mantenimiento de los Cuerpos Nacionales	216
2.2.1.2. Generalización del sistema de oposición para el ingreso en los Cuerpos Nacionales de Administración Local	217
2.2.1.3. El régimen centralizado de provisión de plazas a través de los concursos convocados por la Administración estatal	218



2.2.1.4. Funciones genéricas de los Secretarios, Interventores y Depositarios durante el franquismo. especial referencia a la advertencia de ilegalidad	220
2.2.1.5. Fijación de un sistema retributivo estable y creación de entidades de aseguramiento de haberes pasivos	229
2.2.2. La etapa final: el tardofranquismo (1968-1975)	232
2.3. Balance conclusivo sobre el rol desempeñado por los Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local durante la época franquista	236
<b>CAPÍTULO X.- LA ETAPA DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y EL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE DESDE 1978 HASTA LA ÚLTIMA GRAN REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL (1975-2013)</b>	<b>239</b>
1. Breve referencia al contexto histórico	239
2. Normativa relevante en materia de Régimen Local y funciones atribuidas a los Secretarios, Interventores y Tesoreros	245
2.1. Los Cuerpos Nacionales de Administración Local en el post-franquismo y en los albores de la nueva etapa constitucional (1975-1985)	245
2.1.1. La etapa pre-constitucional (1975-1978)	245
2.1.2. La democratización constitucional del Régimen Local español (1978-1985)	250
2.1.3. El rol de nuestros funcionarios en este crucial período	255
2.2. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985: desarrollo normativo y principales reformas (1985-2012)	262
2.2.1. Ideas generales	262

2.2.2. La desaparición de los Cuerpos Nacionales y su transformación en Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional	264
2.2.3. Funciones atribuidas a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional	267
2.2.3.1. Funciones reservadas a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional	268
2.2.3.1.1. La función de Secretaría	268
2.2.3.1.2. La función de Intervención	271
2.2.3.1.3. La función de Tesorería	272
2.2.3.1.4. La función de asistencia a los municipios en materia de prestación de servicios propios de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional	274
2.2.3.2. Funciones no reservadas a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional	275
2.2.3.2.1. La asignación de funciones complementarias	276
2.2.3.2.2. Puestos de colaboración	277
2.2.3.2.3. Otras funciones previstas en la legislación sectorial	278
2.2.3.2.3.1. Régimen electoral	279
2.2.3.2.3.2. Estadística	279
2.2.3.2.3.3. Contratación administrativa	280
2.2.3.2.3.4. Normativa patrimonial	280
2.2.3.2.3.5. Administración de justicia y Registro civil	281
2.2.3.2.3.6. Funciones directivas de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional	282

2.2.4. Ingreso en la escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y provisión de puestos de trabajo	284
2.2.4.1. Los sistemas de acceso a las diferentes subescalas de la habilitación de carácter nacional	285
2.2.4.2. El concurso como forma de provisión ordinaria de los puestos de trabajo reservados a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional	289
2.2.4.2.1. Generalidades de los concursos	289
2.2.4.2.2. La concreta regulación de los méritos generales	293
2.2.4.2.3. La incidencia del reconocimiento de las lenguas propias de las Comunidades Autónomas en los concursos para la provisión de puestos reservados a los Funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional	294
2.2.4.3. La libre designación como sistema excepcional de provisión de determinados puestos de trabajo reservados a los Funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional	298
2.2.4.4. Formas de provisión no definitivas	305
2.2.4.4.1. Nombramientos provisionales	306
2.2.4.4.2. Comisiones de servicios	307
2.2.4.4.3. Acumulaciones de funciones	308
2.2.4.4.4. Nombramientos accidentales e interinos	308
2.2.5. Las reformas del Pacto Local de 1999 y de Modernización del Gobierno Local de 2003	311
2.2.6. El Libro Blanco sobre la reforma del Gobierno Local y la aprobación del código ético profesional de 2005	318
2.2.7. El Estatuto Básico del Empleado Público: la quiebra del modelo de Habilitación Nacional	320

2.2.7.1 Los preliminares parlamentarios de la nueva regulación del régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación estatal en el EBEP	320
2.2.7.2. el nuevo <i>status</i> autonómico de la Habilitación Estatal tras la aprobación del EBEP: especial consideración de su incidencia en las ofertas públicas del colectivo	325
2.3. Epílogo	332
<b>CAPÍTULO XI.- LA ESCALA DE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL TRAS LA LEY 27/2012, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL</b>	335
1. Breve referencia al actual contexto político-social español	335
2. Base normativa vigente de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional	338
2.1. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: recentralización de competencias estatales en materia de Habilitados Nacionales	338
2.1.1. Novedades introducidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local	341
2.1.2. Modificaciones en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales sobre control interno e informes de discrepancias	346
2.2. El desarrollo reglamentario de la LERSAL en materia de de control interno y de régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional	348
2.2.1. El RD 424/2017, de 28 de abril, de régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local	348

2.2.2. El RD 128/2018, de 15 de marzo, de régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional	352
2.2.2.1. Funciones necesarias y puestos de trabajo reservados a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional	353
2.2.2.2. Sistemas de ingreso y provisión en la Escala	359
2.2.2.3. Régimen disciplinario	361
2.2.2.4. Especialidades para grandes y pequeños municipios	362
2.4. La asignación de nuevas funciones para los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional derivadas de la legislación sectorial en materia de transparencia y protección de datos	364
<b>CAPÍTULO XII.- DÉFICITS PROFESIONALES Y PROPUESTAS DE MEJORA</b>	<b>369</b>
1. Introducción	369
2. La gran cantidad de plazas vacantes existentes	369
3. Las disparidades retributivas	376
4. El mantenimiento de la libre designación como sistema de provisión para determinados puestos de trabajo	379
5. Desajustes funcionales específicos	384
5.1. Función de Secretaría	385
5.2. Función de Intervención	395
5.3. Función de Tesorería	400
5.4. Función de Secretaría-Intervención	404

<b>CAPÍTULO XIII.- RETOS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL</b>	407
1. Planteamiento introductorio	407
2. Retos y desafíos de la habilitación nacional. Su función regeneradora	408
2.1. Los avances tecnológicos en la Administración Local: la necesaria readaptación a los mismos de las funciones reservadas	411
2.2. La prevención de la corrupción en la Administración local: función implícita de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional	415
3. Perspectivas y propuestas de futuro para la actual Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional	420
4. Habilitación de carácter nacional, <i>Quo vadis?</i>	424
<b>CONCLUSIONES</b>	427
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	441

## INTRODUCCIÓN

Hacer efectivos los principios de legalidad, seguridad jurídica, eficacia, eficiencia económica-financiera y de transparencia ciudadana, así como evitar las prácticas fraudulentas en las entidades locales españolas de nuestros días, constituyen ejes vectores de una nueva función regeneradora a la que están llamados a servir los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local.

Esta es la hipótesis inicial que pretendemos confirmar a lo largo del presente trabajo. Partiremos para ello de una premisa verificada, como lo es el hecho de que este colectivo de la élite funcionarial local demostró su valía y utilidad en momentos decisivos de la historia de nuestro país para que se pudieran llevar a cabo los cambios regeneracionistas oportunos que exigían las situaciones del momento. Y nuestro objetivo será demostrar que este canon operativo continúa siendo válido en la actualidad y, más allá de ella, en el futuro que, de forma indiciaria, atisbamos a vislumbrar.

Hemos estructurado el mismo en varios capítulos diferenciados que responden a la distribución temporal clásica del pasado, el presente y el futuro. Todo ello con el propósito de corroborar la pertinencia de su título: *“Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, elementos necesarios para una nueva regeneración”*.

Creemos que el planteamiento expuesto permitirá, a través del análisis de los antecedentes históricos, poder interpretar las claves del momento actual e, incluso, atrevernos a especular sobre el futuro que puede deparar al colectivo funcionarial al que dedicamos el objeto de nuestra investigación.

En este momento preliminar del trabajo resulta necesario revelar que quien lo realiza pertenece a la Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional desde hace más de treinta años. Este dato puede entrañar un visión ciertamente endógena de los temas que se van a suscitar y debatir, pero ello no creemos que represente una merma de objetividad en sus conclusiones. Más bien al contrario, supone un valor añadido por la experiencia directa que se ha llegado a acumular y adquirir en relación a muchas de las cuestiones que van a ser objeto de planteamiento y análisis.

En cualquier caso nuestro empeño va a estar dirigido a seguir las pautas de objetividad y neutralidad que deben caracterizar un estudio como el que tratamos, procurando aportar siempre enfoques alejados de cualquier presunto y rechazable corporativismo.

SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, ELEMENTOS NECESARIOS  
PARA UNA NUEVA REGENERACIÓN



## OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Hemos expuesto ya en la introducción precedente los rasgos esenciales del objeto de nuestra investigación. Resulta preciso concretar ahora ciertas consideraciones que deben servir para su adecuado encuadramiento.

En primer lugar hay que delimitar cuáles son sus contornos temáticos, pues sólo vamos a tratar el caso español. A diferencia de otros estudios de parecidas características al presente no se abordan aspectos de Derecho comparado con otros ordenamientos jurídicos extranjeros dado que la conjetura que se pretende confirmar afecta exclusivamente a nuestro Derecho interno. Consideramos que su extrapolación podría diluir y dispersar innecesariamente las conclusiones que al final se siguen del mismo.

En cuanto a su contenido, el análisis detallado de la evolución histórica de los empleos que merecen nuestra atención constituye ciertamente el grueso más considerable de la investigación. En el capítulo I, de carácter introductorio, se realizará un somero análisis de algunas figuras afines en la Edad Media, básicamente los denominados Escribanos del Concejo, que entendemos pueden guardar ciertas concomitancias funcionales con los actuales Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local española. En los nueve capítulos que le prosiguen, del II al X, y que abarcan aproximadamente doscientos años de su historia (1812-2012), el estudio se va a acometer desde una doble perspectiva común para cada uno de los mismos: una breve introducción histórica que ayuda a enmarcar el período concreto de que se trata, y la visión panorámica de la normativa más relevante en materia de Régimen Local, con especial referencia a las funciones atribuidas a nuestros protagonistas. Además de ello, cada capítulo desarrollará aspectos peculiares de la etapa que es objeto de investigación.

Finalmente dedicaremos los tres últimos capítulos de nuestro trabajo, del XI al XIII, a examinar la situación actual y las perspectivas de futuro. Partiendo de la última de las grandes reformas del Régimen Local que se acometió a finales del 2013 con la aprobación de la denominada Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, nuestro objetivo va a consistir, esencialmente, en desentrañar las claves del momento presente, sus disfunciones y las propuestas de mejora que pretendemos aportar al respecto. En el último de ellos expondremos, además, cuáles son a nuestro juicio los retos inmediatos y futuros que afronta este peculiar colectivo funcional, atreviéndonos, incluso, a entrar en el campo especulativo de su incierto futuro.

Las conclusiones finales serán el corolario obligado de nuestro estudio, sintetizando los resultados que consideraremos más destacados y significativos de la investigación realizada.

En cuanto a la metodología del trabajo, se van a utilizar de manera preferente los sistemas dogmático y empírico. En el primer caso, se consultarán las fuentes doctrinales especializadas en la materia, utilizando los recursos bibliográficos disponibles, tanto de la propia colección personal como de préstamos bibliotecarios universitarios. También en este apartado se acudirá a las pertinentes bases de datos jurídicas para la obtención de las referencias normativas y jurisprudenciales que resulten necesarias para la elaboración de la investigación.

Y por lo que respecta al segundo de estos métodos, el contraste fáctico de los datos recabados con las situaciones efectivamente producidas se llevará a cabo con una especial atención a lo que pueda constatarse en el ámbito territorial de las Illes Balears, dada la mejor accesibilidad a las fuentes oportunas por parte de este investigador. De esta manera podremos comprobar estos extremos realizando las búsquedas necesarias en los archivos históricos de la antigua Diputación Provincial de Baleares, en el de varios ayuntamientos, y con especial significación, en los del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de las Illes Balears, ésta última fuente ignota hasta ahora, nos atreveríamos incluso a afirmar.

## CAPÍTULO I.- LOS ANTECEDENTES REMOTOS: EL ESCRIBANO DEL CONCEJO

### 1. LOS ESCRIBANOS DEL CONCEJO EN SU CONSIDERACIÓN DE PREDECESORES DE LOS SECRETARIOS DE AYUNTAMIENTO DE LA EDAD CONTEMPORÁNEA

Iniciaremos nuestro estudio con la referencia obligada al oficio de Escribano del Concejo medieval y del municipio del Antiguo Régimen, quien pudiera considerarse precursor remoto de los de los actuales Secretarios de Administración Local<sup>3</sup>, salvando las evidentes distancias que existen entre ellos como a continuación tendremos ocasión de comprobar.<sup>4</sup>

El motivo intrínseco de su existencia debemos buscarlo en el dato cierto que la escritura es el medio idóneo para conservar la memoria de los hechos, y por tanto, resultó necesario el concurso de unas personas cuyo oficio consistía en la redacción y conservación de los documentos que emanaban del concejo, dando fe de su autenticidad y librando las copias que les fuesen requeridas.

La figura que comentamos aparece en la España cristiana nacida del proceso de la Reconquista, y su existencia se encuentra indisolublemente asociada a los primeros concejos<sup>5</sup>, razón por la cual su denominación habitual fue la de “*escribano del concejo*”, desde la Edad Media hasta los fines del Antiguo Régimen.

---

<sup>3</sup> Antes de proseguir queremos hacer una salvedad gramatical, relativa al género, para indicar que a lo largo del texto de este trabajo las referencias al género masculino deben entenderse referidas también al género femenino.

<sup>4</sup> El origen normativo inmediato de los actuales Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, -integrados en la denominada “*Escala de Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional*”, hay que situarlo en los Estatutos Municipal (1924) y Provincial (1925) de Calvo Sotelo, y en sus sucesivos reglamentos de desarrollo, donde se contiene la regulación de los respectivos Cuerpos que integran la profesión.

Aún así todavía encontraremos un antecedente primigenio de estos empleados públicos en las figuras de los Secretarios y Depositarios del Ayuntamiento y de las Diputaciones que aparecen institucionalizados por primera vez en la Carta Magna de las históricas Cortes de Cádiz de 12 de marzo de 1812, concretamente en sus artículos 320, 321, 333 y 335, momento a partir del cual se inicia una configuración moderna y profesional de las importantes funciones y servicios que prestan este colectivo en nuestras entidades locales.

<sup>5</sup> PÉREZ RODRÍGUEZ, A. C.: «La búsqueda de los orígenes de la administración municipal: de la Edad Media al Liberalismo», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nueva Época, núm. 1, enero-junio 2014. En opinión de esta autora, en la creación de municipios y ayuntamientos figura como elemento esencial el proceso de conversión del concejo abierto en cerrado, que conllevó la paulatina desaparición de las asambleas vecinales como marco del gobierno local.

En este sentido es necesario explicar que las ciudades y las villas se encontraban reguladas por normas estatutarias conocidas por el término de “*fueros*”, donde se recogían los privilegios concedidos por el Rey o el señor a los municipios, y constituyeron las bases del derecho local de la época, aún sin perder de vista que su contenido fue en muchas ocasiones pluridisciplinario ya que incluían preceptos de orden penal, civil, administrativo o económico.<sup>6</sup>

Es importante destacar que coinciden los diferentes textos forales en considerar al Escribano del Concejo como el fedatario público que tenía encomendada la custodia del libro del fuero, por lo que hay que colegir que esta figura aparece indisolublemente ligada al momento temporal en que surgen estos compendios de normas locales.

A decir verdad, el Escribano del Concejo es uno de los cargos que con más frecuencia y de forma más detallada vienen regulados en los fueros medievales, lo que conduce a interpretar la indudable importancia y relevancia que sus funciones fueron adquiriendo.<sup>7</sup>

Por lo general el nombramiento de este oficio era electivo y anual, siendo su retribución equiparable a la de los cargos de jueces y alcaldes en la mayoría de los casos, de ahí que podamos entrever su evidente relevancia de entre los de la villa o ciudad.

En cuanto a sus funciones y deberes, resulta especialmente significativo la comparativa de los mismos en relación a los que muchos años más tarde serán los propios de secretarios, interventores y tesoreros de la Administración Local, puesto que del examen de los textos de los fueros que ha realizado la doctrina más especializada<sup>8</sup>, caben señalar los siguientes:

1º Asistencia a las reuniones o juntas del Concejo.

2º Guardar secreto o “poridad”.

---

<sup>6</sup> BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado de Administración Local*. Editorial “El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados”, Madrid, 1968, pgs. 29 a 43.

<sup>7</sup> Es frecuente constatar la existencia en los municipios españoles de la Edad Media de diferentes cargos municipales o “*portiellos*”, en la mayoría de las ocasiones elegidos por el propio Concejo, oportunamente retribuidos (“soldada”) y con una duración generalmente anual. Como señala BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, cit., pg. 34, dentro de su variedad se pueden distinguir dos clases: los principales, dotados de capacidad de mando y toma de decisiones, entre los que cabe señalar a jueces y alcaldes, y los secundarios, desprovistos de estas potestades y con funciones subalternas, en los que se podían incluir a merinos o mayordomos, escribanos, almotacenes, selladores, sayones, zabazoques, etc.

<sup>8</sup> Entre los autores más destacados citaremos a: BULLÓN RAMÍREZ, A.; MUÑOZ ROMERO, T; GONZÁLEZ SERRANO, J.; MAYER, E., y más recientemente, ORDUÑA REBOLLO, E.

- 3º Lectura, custodia y conservación del fuero.
- 4º Custodia de otros documentos como el Padrón.
- 5º Llevar y custodiar las cuentas del Concejo.<sup>9</sup>

La figura del escribano público aparece de forma inequívoca en tiempos del rey Alfonso X<sup>10</sup>, y su figura y funciones como oficio general están reguladas en varios títulos de sus famosas *Partidas*<sup>11</sup>. En un primer distinguo de oficios públicos cabe referirse, por un lado, a los escribanos del rey adscritos a la Chancillería, y por otro, a los escribanos públicos de las ciudades y villas. Precisamente el escribano del concejo es considerado como un oficio concejil concreto, designado por el rey o por el propio Concejo, que procede de los escribanos públicos<sup>12</sup>.

El régimen local español basado en la figura asamblearia del “Concejo abierto” entró en crisis con el pasar de los tiempos al mostrarse inadecuado para servir como órgano de gobierno municipal de las nuevos grandes núcleos de población que se irán configurando en el período de los siglos XIII y XIV (Baja Edad Media), donde resulta ya imposible la reunión de todos los vecinos para adoptar las decisiones correspondientes a sus intereses comunes. Se asiste de este modo a la conversión de los antiguos concejos en “regimientos”, “cabildos” o más tarde los ya denominados “ayuntamientos”, de base reducida y representativa, cuyas reuniones deliberantes se celebran ahora en espacios cerrados (habitualmente en claustros eclesiásticos).

En estas reuniones, que ahora son a puerta cerrada, se adoptan medidas que afectan al vecindario y que deben ser conocidas por sus componentes, razón por la cual se requiere que el antiguo Escribano del Concejo, reconvertido ahora en Escribano o Secretario municipal<sup>13</sup>, asuma las

---

<sup>9</sup> BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, cit., pg. 39.

<sup>10</sup> VILLALBA PÉREZ, E., «Sospechosos en la verdad de lo que pasa ante ellos: los Escribanos de la Corte en el siglo de oro, sus impericias, errores y vicios», en *LITTERAE, Cuadernos sobre Cultura Escrita*, núm. 2, 2002, pg. 123.

<sup>11</sup> ORDUÑA REBOLLO, E. y otros: *Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, doscientos años al servicio de la ciudadanía*. Consejo General del Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, Madrid, 2012, pgs. 26 a 28.

<sup>12</sup> ORDUÑA REBOLLO, E., *Secretarios, Interventores y ...*, cit., pg. 28, señala con acierto ilustrativo que: “En definitiva el “Escribano del Concejo” constituía un oficio concejil, en muchas ocasiones elegido anualmente por la propia institución, entre la plantilla de Escribanos Públicos de la ciudad o villa. Originariamente sus cometidos principales eran la redacción de las actas de las deliberaciones y la custodia del fuero. Posteriormente se convertiría en un oficio regio en el ámbito municipal. A todos se les exigía un juramento especial de guardar secreto y de cumplir sus funciones y el resto de las obligaciones y derechos de los demás Escribanos Públicos”.

<sup>13</sup> Como ha demostrado BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado ...*, cit., pgs. 93, 95 y 118, en algunas antiguas ordenanzas municipales, como las de Valladolid (1783) o Badajoz (1767) se utilizó el vocablo *Secretario* como sinónimo del *Escribano*.

funciones de redactar el documento en que quede constancia de los acuerdos adoptados y sobre los que pueda dar posteriormente público testimonio en el ejercicio de las funciones fedatarias que tiene encomendadas. Aparece de esta forma el llamado “*Libro de Acuerdos*” antecesor del moderno Libro de Actas, instrumento capital en cualquier entidad local y cuya especial llevanza y custodia siempre ha ostentado el secretario.

Por otra parte se observa claramente una evolución del cargo de Escribano tendente a su profesionalización y nombramiento real, aunque en este último caso dicha consideración no se obtuvo de manera pacífica y en un lapso temporal breve, sino que tuvo lugar una decidida pugna durante dos centurias entre el centralismo encarnado por el poder real y las aspiraciones autonomistas de las villas y ciudades, celosas de conservar los privilegios reconocidos en sus antiguos fueros y deseosas, por tanto, de continuar eligiendo ellas mismas a tan importante *funcionario* municipal. Una vez más resulta curioso establecer un paralelismo histórico entre situaciones pretéritas y otras más recientes, pues el binomio “profesionalización-dependencia centralizada” del colectivo que nos ocupa es una constante en el devenir histórico que tendremos oportunidad de analizar en el presente trabajo.

En cuanto al aspecto apuntado de una mayor profesionalización, cabe señalar que las reformas que se fueron imponiendo desde el poder central llevaron aparejados cambios importantes en su configuración ya que los nombramientos reales supusieron la desaparición del carácter electivo y temporal de este oficio, así como un incremento de sus deberes y funciones con unas primigenias, -aunque rudimentarias-, exigencias de idoneidad para su ejercicio. En esta línea apuntaremos como nuevas funciones las de preparar los asuntos que se van a debatir en el “regimiento”, y la consecuente formación de la relación de los mismos (lo que actualmente se conoce como “orden del día de las sesiones”, tarea esta de muy directa intervención por parte de los secretarios contemporáneos). Incluso, cierta parte de la doctrina<sup>14</sup> ha querido ver vestigios de la futura asignación del deber de advertencia de legalidad que implantó la legislación primoriverista y que se mantuvo en nuestro régimen local hasta la promulgación de la vigente Ley reguladora de bases de régimen local de 1985.

---

En el caso de las Islas Baleares también se ha localizado el cambio de denominación de este fedatario, y así en el Ayutamiento de Santa Margalida figura la atribución del cargo de “*secretari*” en las actas corporativas a partir del mes de enero de 1719 (fuente: Archivo municipal de Santa Margalida, 16, *Llibra de Consell. Any 1710*, f. 105-107v).

<sup>14</sup> BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, cit., pgs. 58-60.

En referencia a lo que constituye el objeto de nuestro trabajo, una aproximación a la figura que analizamos atisba unos primigenios rasgos caracterizadores de un componente de contrapeso obligado respecto de quienes ejercían el poder local (regidores y corregidores, alcaldes, jurados, etc.), pues sus funciones de depositarios de la fe pública y de redacción de los documentos municipales así lo atestiguan.<sup>15</sup>

Además de estas dos importantes tareas, con el paso del tiempo los escribanos del concejo irán adquiriendo nuevas responsabilidades en la organización municipal, como serán las de archivo, conservación y custodia de los documentos, confección de inventarios e, incluso, la realización material de convocatorias de elecciones para la designación de determinados cargos (Diputados y Personeros del Común).

De cualquier forma, lo que resulta evidente es que la transformación profesional de los Escribanos del Concejo se consolida de forma elocuente en tiempos de los Reyes Católicos, cuya legislación general fue objeto de compilación en las llamadas Nueva y Novísima Recopilación<sup>16</sup>, y en las que este cargo quedó configurado como un oficio real vitalicio y de carácter técnico, incluso necesitado de exigencia previa de habilitación o idoneidad.

Por lo que respecta al ámbito territorial de las Islas Baleares es preciso señalar que las primeras instituciones propias de gobierno deben localizarse en el período inmediatamente posterior a la conquista catalana, situándose a partir de 1249 con la creación del Reino de Mallorca por el rey Jaume I, que fue constituido por dicho monarca como dominio independiente de los demás territorios que conformaban la Corona de Aragón. La institucionalización de este nuevo reino no responde al arquetipo feudal sino que tiene su fundamento en el modelo municipal, caracterizado por la concesión de un mayor grado de autonomía y libertades ciudadanas<sup>17</sup>.

El Reino de Mallorca, que integró también las islas adyacentes de Menorca e Ibiza, tenía por órgano rector de su política al denominado “*Gran i General Consell*”, integrado por el “*Consell de la Ciutat*”, representativo de la capital, y el “*Sindicat Forà*”, que aglutinaba a los representantes de la llamada

---

<sup>15</sup> VERA TORRECILLA, R.J.: «Fundamento, origen y evolución de los Cuerpos Nacionales (I). Del constitucionalismo gaditano a las leyes municipal y provincial de 1870», en *Revista El Consultor de los Ayuntamientos* núm. 5, quincena del 15 al 29 de marzo de 2012.

<sup>16</sup> Sin perjuicio de la coexistencia de las ordenanzas municipales de las ciudades y villas, que alcanzaron su plenitud en el tránsito del siglo XV a XVI, cuya finalidad esencial fue la reglamentación de aspectos concretos de la organización de los respectivos ayuntamientos. Aún teniendo un valor marcadamente local, contribuyeron a completar el régimen local desde una perspectiva de variedad alejado de las reglas fijas y uniformes que se instaurarán en el posterior período liberal.

<sup>17</sup> XAMENA FIOL, P.: *Historia de Mallorca*. Editorial Moll, Mallorca, 1978, pgs. 88-89.

“*Universitat Forana*”, nombre con el que se conocía a las entidades municipales ubicadas extramuros de la “*Ciutat de Mallorca*”.

La incorporación a la Corona de Aragón y consecuente desaparición del Reino privativo de Mallorca (1349), no supuso variación en este esquema institucional que se mantuvo hasta la promulgación del Decreto de Nueva Planta (1715), fecha a partir de la cual se impuso la centralización borbónica y la implantación de un nuevo modelo de estado en el que la planta local perdió sus instituciones de gobierno tradicionales –las denominadas “*universitats locals*”, compuestas de “*jurats*” y “*consellers*”- que fueron substituidas por “*ajuntaments*”, integrados éstos, a su vez, por “*batles*” y “*regidors*”. Este cambio afectó también a la denominación del fedatario encargado de la formalización de las actas municipales, que pasa de ser llamado “*scribà universal*” a “*scribà y secretari*”, para más tarde reducirse al término más comúnmente conocido de “*secretari*”<sup>18</sup>.

A pesar de los rasgos expuestos y sus aparentes similitudes, los Escribanos del Concejo se apartan claramente de la figura moderna que institucionaliza la Constitución de 1812, pues a partir de este momento queda conformada una figura nueva, de características marcadamente independientes y profesionales, alejada de los antiguos nombramientos reales y de las corruptas prácticas de venta de cargos y oficios de carácter vitalicio que imperaron en la etapa del Antiguo Régimen.<sup>19</sup>

No es objeto primordial de nuestro trabajo el indagar con mayor énfasis en los contornos caracterizadores de la figura del Escribano del Concejo, pero sí resultaba necesario –tal como hemos señalado al principio de este epígrafe- hacer unas sucintas referencias del mismo dada su evidente ascendencia, - aunque remota-, sobre el colectivo profesional de secretarios, interventores y tesoreros de la Administración Local que van a ser objeto de estudio más detallado en los próximos capítulos.

---

<sup>18</sup> De acuerdo con las consultas realizadas en el archivo del Ayuntamiento de Santa Margalida, este cambio pudo ser únicamente formal, sin afectación a la persona que ocupaba el cargo, pues así parece desprenderse de la lectura de las actas municipales de finales de 1718 y principios de 1719, en que el mismo fedatario –el notario Pere Llorens Font y Roig- actuaba en el primer caso como “*scribà universal*” y en el segundo como “*scribà y secretari*”.

<sup>19</sup> ORDUÑA REBOLLO, E., *Secretarios, Interventores y ...*, cit., pgs. 57-60, señala que la práctica de la venta y arrendamiento de oficios se transformó en un procedimiento habitual de la Corona para obtener recursos financieros.



## **CAPÍTULO II.- LA CRISIS DEL ANTIGUO RÉGIMEN Y EL NACIMIENTO DEL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL. EL NUEVO PAPEL DE LOS SECRETARIOS Y DEPOSITARIOS EN LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL.**

### **1. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LA CAÍDA DEL ANTIGUO RÉGIMEN EN ESPAÑA.**

De obligada referencia resulta empezar el análisis de los primeros pasos del municipio constitucional español y, por ende, de los secretarios municipales y de la Diputación que institucionaliza la Constitución gaditana de 1812, con una mínima contextualización histórica que ayude a enmarcar, en su justa medida, los importantes acontecimientos que jalonaron el tránsito del Antiguo Régimen hacia un embrionario Estado liberal propio de la etapa contemporánea, en franca similitud con los procesos revolucionarios vividos en Inglaterra en el siglo XVII y en Francia desde 1789.

La revolución liberal que estalla en España con las Cortes de Cádiz representa el final del viejo Estado absolutista, que en el plano local había desintegrado patrimonialmente a los municipios con la venta generalizada de cargos y oficios.

La crisis final que desemboca en el tránsito hacia una nueva etapa de liberalismo constitucional y parlamentario tiene por hitos históricos destacados los sucesos ligados a la invasión francesa y la subsiguiente rebelión popular que propició la llamada Guerra de la Independencia (1808-1814), cuyo análisis pormenorizado excede, sin embargo, del objeto propio de nuestro trabajo.

Baste recordar, a nuestros efectos expositivos, que la espoleta inicial se desencadena el 17 de marzo de 1808 en el denominado “*motín de Aranjuez*”, el cual provocó la caída de Godoy y la abdicación de Carlos IV en su hijo Fernando, príncipe de Asturias. Sin embargo esta entronización quedó inédita pues la entrada en Madrid del nuevo rey coincidió con la de las tropas de Murat.<sup>20</sup>

La confusa situación fue aprovechada por Napoleón Bonaparte, quien hizo llamar a Bayona tanto a Carlos IV como a Fernando VII, forzando la

---

<sup>20</sup> COMELLAS GARCÍA-LLERA, J.L.: *Historia de España moderna y contemporánea*. Ediciones Rialp, 1993, pgs. 261-262.

renuncia de ambos en su favor, para una vez consumada la misma ceder éste la corona a su hermano José, que pasaría a reinar con el nombre de José I. No obstante, el cambio dinástico no fue reconocido por el Consejo de Castilla, ni mucho menos por la multitud popular cuyo primer acto de rebelión se encarna en el simbólico levantamiento de Madrid del 2 de mayo de 1808.

A partir de este momento se desencadena la llamada Guerra de la Independencia<sup>21</sup>, cuyo conocido desenlace final supone la vuelta del rey depuesto, Fernando VII, apodado “El Deseado”, en marzo de 1814. En el ínterin, y como respuesta a la necesidad de convocar a la nación a unas Cortes que debían otorgar el grado imprescindible de fuerza y legitimidad a la insurrección desatada, se reúnen en la asediada Isla de León el 24 de septiembre de 1810 los representantes populares de la nación ocupada, cuya obra fundamental fue la aprobación de la Constitución de 12 de marzo de 1812, considerada de manera unánime como la piedra base del liberalismo español<sup>22</sup>.

## 2. EL ESTATUTO DE BAYONA Y LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL BONAPARTISTA.

La Constitución o Estatuto de Bayona<sup>23</sup> es la carta constitucional que Napoleón dio a España<sup>24</sup>. Dado que no fue elaborado por representantes

---

<sup>21</sup> También denominada “Guerra del francés”. Las islas Baleares se mantuvieron al margen del escenario bélico, aunque claramente se posicionaron a favor de la causa fernandina, y su contribución en el conflicto se plasmó en el reclutamiento de tropas afines al bando nacional insurrecto así como aportaciones económicas y de trabajos personales.

<sup>22</sup> Para el hispanista Raymond Carr «el legado de la Guerra de la Independencia moldeó la historia posterior de la propia España. Al liberalismo le dotó de un programa y de una técnica revolucionaria. Definió el patriotismo español, dotándole de un mito duradero. Unció el liberalismo con el problema de los generales en la política y con la mística de la guerrilla». CARR R.: *España, 1808-1809*. Editorial Ariel, 1978., pg. 113.

<sup>23</sup> Publicada en las Gacetas de Madrid núm. 99, 100, 101 y 102, de 27 a 30 de julio de 1808. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/099/R00906-00934.pdf>. También en su versión digitalizada en: [http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/Bayona\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/Bayona_cd.pdf).

<sup>24</sup> SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*. Editora Nacional, Madrid, 1969, afirma que la Constitución fue aceptada por los *individuos* de la Junta española en 7 de julio de 1808.

De acuerdo con la orden de convocatoria expedida por el Duque de Berg, nombrado Lugar-Teniente General del Reino, el 15 de junio de 1808 fueron convocados en la ciudad francesa de Bayona a junta de Diputación general 150 personas procedentes de los estamentos tradicionales del clero, la nobleza y “*Estado general*”, al objeto de discutir y refrendar la propuesta estatutaria ofrecida por el emperador.

La isla de Mallorca estuvo representada por D. Cristóbal Cladera Company, tesorero de *La Seu* (catedral) de Mallorca, doctor en teología, literato, jurista y erudito, que tomó partido por la causa francesa y desempeñó altos cargos en la Administración josefina. Fue proclamado hijo predilecto por el Ayuntamiento de sa Pobla, su municipio natal, en sesión de día 6 de abril de 1972, y entre otras distinciones se le dedicó el nombre de un Colegio y el de una calle en dicha localidad.

nacionales el texto aprobado, -en territorio extranjero-, carece del carácter propio de una “constitución” y más bien debe considerarse una “carta otorgada”<sup>25</sup> utilizando terminología del Derecho político.

Aunque estos condicionantes producen un natural rechazo a la hora de discernir si puede considerarse este texto como una norma política moderna del ordenamiento jurídico español, algunos autores<sup>26</sup> se muestran partidarios de su inclusión puesto que no fue tan solo un proyecto legislativo, sino que tuvo cierta fuerza vinculante en la zona dominada por los franceses, sin olvidar el dato de que se hizo con la colaboración de algunos españoles partidarios de las nuevas ideas de modernización y reforma que provenían del vecino país<sup>27</sup>.

Aún así, también vale decir que apenas fue aplicado por las condiciones bélicas en que discurrió su corta vigencia temporal, en las que se concedía mayor autoridad a los generales de Napoleón que al propio monarca hermano del emperador.

En cualquier caso, hay que destacar su faceta precursora del moderno constitucionalismo español, pues su carácter escrito y su talante relativamente liberal hacen que pueda ser considerada como un resorte «provocador» de la alternativa opuesta –en cuanto a sus redactores protagonistas- que cristalizó en la Constitución gaditana de 1812<sup>28</sup>.

Desde la óptica municipalista que nos interesa analizar, el texto del estatuto desconfía claramente del poder local pues representa un fiel reflejo del modelo centralista francés, en el que el municipio es una mera circunscripción administrativa del Estado y sus autoridades son representantes del mismo en su territorio.

---

<sup>25</sup> SOLÉ TURA, J., y AJA FERNÁNDEZ, E.: *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*. Siglo veintiuno editores, S.A., Madrid, 1981, explican que la primera teoría constitucional distingue entre “Constitución”, “Constitución pactada” y “Carta otorgada”, según el texto constitucional hubiera sido elaborado por una asamblea soberana, hubiera sido resultado de un acuerdo entre la asamblea y el monarca, o hubiera sido concedido graciosamente por éste.

<sup>26</sup> Vid. SEVILLA ANDRÉS, D., *Constituciones y otras leyes...*, cit., pg. 9.

<sup>27</sup> SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y períodos constituyentes...*, cit., pgs. 12-13, citando a ARTOLA GALLEGU, M.: *La burguesía revolucionaria, 1808-1869*, Alianza Editorial, Madrid, 1972, comentan que «El programa de reformas que representaba, y que de llevarse a cabo hubiera significado una profunda transformación de la organización social, suscitó el apoyo de un sector de intelectuales y funcionarios, como Azanza y Llorente, que le consideraban el medio más eficaz para terminar con los privilegios y la miseria que padecía la nación».

<sup>28</sup> SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y períodos constituyentes...*, cit., pg. 12. También FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *La Constitución de Bayona (1808)*, Editorial Iustel, 2007.

Tal como hemos avanzado, las condiciones de precariedad expuestas motivaron una ejecutoria de normativa municipal ciertamente escasa. No hay que olvidar que la entronización del nuevo monarca francés estuvo jalonada de acontecimientos extraordinarios derivados del curso de la guerra desatada, y en este sentido es necesario advertir que a los pocos días del inicio de su reinado tuvo lugar la famosa batalla de Bailén, donde la victoria del ejército del General Castaños sobre el comando por el General francés Dupont obligaría a un primer repliegue del gobierno josefino en Burgos y posteriormente en Vitoria<sup>29</sup>. Para vengar esta afrenta en los meses posteriores, la “*Grande Armée*”, dirigida personalmente por el propio emperador, arrinconó a las escasas y aún no bien constituidas fuerzas de resistencia españolas en el sur, y esta nueva invasión propició la reposición de la corte josefina en Madrid.<sup>30</sup>

Tras la salida de Napoleón del país y el regreso de José I en la capital a comienzos de diciembre de 1808, la preocupación principal del monarca repuesto fue la de reafirmarse en el trono y consolidar su poder en los territorios ocupados por las fuerzas invasoras, especialmente en las provincias alejadas de su Corte donde la efectividad del poder central era muy reducida<sup>31</sup>.

Por este motivo el día 9 de febrero de 1809 dictó dos decretos, en el primero de los cuales<sup>32</sup> procedía a la designación de siete *comisarios regios*<sup>33</sup>, -hombres de su plena confianza-, con el objetivo de ejercer la representación del poder central en los territorios encomendados. En el segundo<sup>34</sup>, se detallaban una serie de instrucciones que contenían las delegaciones regias conferidas, las cuales comprendían un amplio elenco de atribuciones de lo más

---

<sup>29</sup> La isla de Cabrera, situada a tan sólo 14 km. de la costa sureste de Mallorca, fue escenario de uno de los episodios más estremecedores de la guerra, pues la mayor parte de los prisioneros franceses detenidos de la batalla de Bailén fueron hacinados en condiciones infrahumanas en este islote, convertido en un auténtico penal.

MOLINER I PRADA, A.: “*La guerra del francés a Mallorca (1808-1814)*”. Ediciones Documenta Balear, Palma, 2000, pgs. 17-19, explica que entre 1809 y 1814 fueron conducidos allí cerca de 10.000 prisioneros franceses, de los cuales morirían más de la mitad como consecuencia de las duras condiciones de vida, el hambre y enfermedades como el escorbuto.

<sup>30</sup> ARTOLA GALLEGU, M.: *Los Afrancesados*, Alianza Editorial, Madrid, 2008, pg. 127, explica que «La batalla de Bailén planteó a la recién advenida dinastía y a sus seguidores, un problema clave cuya resolución les ocuparía el resto de los días de su gobierno. Se trata de la no aceptación de los cambios sucedidos en Bayona por la mayor parte de la población, negativa que no podían aparentar ignorar pese a la mejor voluntad».

<sup>31</sup> FERNÁNDEZ SIRVENT, R.: «Un comisario regio de José I: Francisco Amorós» en *Historia Constitucional (revista electrónica)*, núm. 9, 2008.

<sup>32</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid núm. 42, de 11 de febrero de 1809. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1809/042/A00227-00228.pdf>

<sup>33</sup> Las personas designadas fueron las siguientes: José Navarro Sangran (Valladolid, Segovia, Palencia y Toro); Francisco Amorós (Burgos, Guipúzcoa, Álava y Vizcaya); Ignacio Garcini (Soria y Rioja), el marqués Caballero (Salamanca y Zamora); Francisco Xabier Duran (Cuenca y Guadalajara); el marqués de las Aramillas (Extremadura); y el conde de Montarco (Santander, León y Asturias).

<sup>34</sup> Vid. apéndice documental de ARTOLA, M., *Los Afrancesados*, cit., pgs. 273-276.

variopinto, entre las que interesa destacar, -a los efectos de nuestro estudio- las de organización de los ayuntamientos, con facultades expresas de nombramiento y destitución de las autoridades y cargos locales, así como la vigilancia que los funcionarios municipales cumpliesen con las prescripciones procedentes de la Administración central, pudiendo ser removidos ante la sospecha de *infidencia* al nuevo régimen josefino.

Al poco tiempo de la promulgación de los citados decretos se dictaron otros dos más que añadiremos en nuestra relación expositiva, el primero fechado el día 21 de agosto de 1809<sup>35</sup>, en el que se regulaba la administración municipal de la villa de Madrid, que quedaba compuesta por un corregidor y dieciséis regidores, escogidos entre los propietarios de los *quarteles* (barrios) de la misma, de un procurador del común, y de un escribano secretario, cuya mención expresa conforma el primer apunte sobre esta figura en el período histórico que estamos analizando.

Del segundo, datado el 4 de septiembre posterior<sup>36</sup>, destacaremos que de acuerdo con su artículo I, dispuso la formación de nuevas *municipalidades* por los gobernadores, intendentes y demás jefes provinciales “a quienes *tocare*”, amén de contener medidas de carácter claramente ideológico como fueron la exigencia de prestación de juramento de fidelidad y obediencia al Rey bonapartista y al régimen legal que lo sostenía para quienes se *instalaban* en sus empleos, y de igual y especial forma para jueces, escribanos y abogados al recibir sus títulos, circunstancia que debía constar de manera expresa al pie de los documentos que se expidiesen. Este requisito aparentemente formal fue dotado de un claro carácter constitutivo pues su inobservancia acarreaba la imposibilidad de tomar posesión de los empleos respectivos y de poder ejercer las funciones correspondientes (art. VIII).

De este Decreto interesa también destacar que recogió mecanismos electivos en la composición de los nuevos ayuntamientos, cuyos miembros debían proceder de un número proporcionado de propietarios según la población de que se tratase, pero en cualquier caso serían elegidos entre aquellos que hubiesen manifestado más adhesión a la Constitución de Bayona (artículo II).

Asimismo podemos afirmar con meridiana claridad el marcado componente represor de la disposición analizada, pues en su artículo IV se

---

<sup>35</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid núm. 244, de 31 de agosto de 1809. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1809/244/A01083-01083.pdf>

<sup>36</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid núm. 252, de 8 de septiembre de 1809. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1809/252/A01115-01115.pdf>

obligaba a los jueces y escribanos de real nombramiento a presentar de forma inmediata sus títulos en la intendencia de su respectiva provincia, con el propósito deliberado de someterlos a una evidente *depuración*.

Aparte del Ayuntamiento de Madrid, y a pesar de las evidentes dificultades existentes, se conoce que se constituyeron al socaire de este Decreto otros ayuntamientos en el territorio donde ejercía su dominio el Rey José I, como fueron los de Santander, Segovia, Toledo, Cuenca, Málaga o Antequera.

Y, para finalizar este apartado, señalaremos que tal vez el más importante desde la perspectiva del ámbito local en esta etapa de gobierno josefino fue el Decreto de 17 de abril de 1810<sup>37</sup>, que bajo el título *“por el que se establece la división del gobierno civil de los pueblos del reyno en prefecturas, y demarcación de sus límites”*, diseña la división territorial en 38 “prefecturas” y 111 “subprefecturas” al más puro estilo napoleónico, situando las “municipalidades” para el escalón más inferior y siempre subordinado a los anteriores, término éste alejado de la denominación tradicional española de “ayuntamientos” o “municipios”.

Para algunos autores<sup>38</sup> se ha llegado a considerar este antecedente jurídico, incluso, como la primera Ley de Administración local en España, ya que contiene un extensión normativa de cierto alcance (cinco títulos, que comprenden un total de cuarenta artículos), donde se recogen aspectos novedosos de demarcación de la planta local y de organización administrativa municipal, con tendencias claramente unificadoras, lo que supone una manifiesta ruptura con la variedad y dispersión que caracterizó el régimen local en el Antiguo Régimen .

Sin embargo, no tuvo ciertamente este Decreto una vigencia efectiva, limitada ésta, en cualquier caso, a las zonas de dominio francés<sup>39</sup>.

Interesa mencionar, a nuestros efectos, que en el Título V del decreto se fijan las retribuciones que correspondían al secretario general, precedente del secretario general de la Diputación, al que se le asigna un sueldo de 20.000

---

<sup>37</sup> El Decreto de 17 de abril de 1810 se publicó en la Gaceta de Madrid, núm. 124, el día 4 de mayo de ese mismo año, y se encuentra disponible en:

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1810/124/A00517-00520.pdf>

<sup>38</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.R.: «La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal», en *Cuadernos Civitas*, Thomson Reuters. Pamplona, 2007, pg 126.

<sup>39</sup> Las Islas Baleares no aparecen citadas en la división territorial que contiene este Decreto, consecuencia lógica de su apartamiento territorial de la influencia francesa.

reales, equiparado en su cuantía al del subprefecto, pero inferior a los 60.000 reales que se otorgan al prefecto.

En síntesis podemos concluir que, con el Estatuto de Bayona, Napoleón pretendió evitar aparecer como un usurpador del poder regio, y así lo intentó manifestar en la convocatoria misma de la asamblea que aceptó la carta otorgada, al referirse en ella con los siguientes términos: «*Vuestra monarquía es vieja, mi misión se dirige a renovarla; mejoraré vuestras instituciones y os haré gozar de los beneficios de una reforma sin que experimentéis quebrantos, desórdenes y convulsiones*».<sup>40</sup>

No obstante, como hemos apuntado, el Estatuto sólo tuvo una vigencia muy limitada, puesto que el curso de la guerra impidió su aplicación efectiva. Por otra parte, el propio artículo 143 del mismo expresaba que la Constitución entraría en vigor gradualmente a través de decretos o edictos del Rey, de modo que el texto constitucional requería para su eficacia de una intermediación normativa del Monarca que apenas llegó a producirse<sup>41</sup>.

### 3. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ: GÉNESIS Y PRIMERA ETAPA (1809 - 1814).

#### 3.1. EL MARCO CONFIGURADOR DE LA PRIMERA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

A principios de 1810 el panorama del desarrollo de la guerra era francamente desalentador para el bando revolucionario nacional, que había articulado la resistencia y la sublevación contra las tropas de Napoleón a través de órganos de poder local y provincial, denominadas “Juntas”<sup>42</sup>, las cuales habían asumido un poder soberano dentro de su propio ámbito. A su vez la

---

<sup>40</sup> SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y períodos constituyentes...*, cit., pg. 10.

<sup>41</sup> Establecía este precepto que «*La presente Constitución se ejecutará sucesiva y gradualmente por decreto o edictos del Rey, de manera que el todo de sus disposiciones se halle puesto en ejecución antes del 1 de enero de 1813*».

<sup>42</sup> El día 30 de mayo de 1808 se constituyó en Palma la Junta Suprema de Gobierno del Reino de Mallorca, creada el día anterior a instancias del capitán general, Joan Miquel Vives, que había declarado también la guerra a Francia. Formaron parte de esta Junta representantes del ejército, la nobleza, el clero, la Audiencia y el Ayuntamiento de la capital, y se residenció en la nueva institución, a partir de entonces, toda la autoridad soberana y gubernativa de las islas Baleares.

Junta Central, formada por representantes de las juntas provinciales, se encargó de la coordinación de las mismas y de la dirección de la guerra, que se fue transformando en “guerra de guerrillas” ante el empuje del ejército francés y la consecuente dispersión territorial de la resistencia bélica nacional.

En medio de este escenario de derrota militar generalizada, la Junta Central se autodisuelve y le sucede el Consejo de Regencia, formado por cinco personas<sup>43</sup>, cuya misión principal fue la de realizar una convocatoria de Cortes Generales y Extraordinarias<sup>44</sup>, en búsqueda de la fuerza y legitimidad que demandaba aquel momento histórico.

Algunos autores<sup>45</sup> apuntan que esta convocatoria era un hecho previsible, e incluso ordenado en los últimos momentos por Fernando VII, aunque lo anómalo fue la forma de convocarse y reunirse en el último reducto territorial de resistencia al ejército invasor. Al mismo tiempo también señalan que los partidarios de las reformas comprendieron que el momento (ausente el rey y sumido el territorio nacional en una guerra total) era único para acometer las fundamentales transformaciones políticas, sociales y económicas que precisaba el país, y en verdad que lo aprovecharon, aunque sus logros fueron rápidamente cercenados tras el regreso del absolutismo fernandino (1814).

No es que sea objeto de este trabajo el análisis del primer texto constitucional español en su vertiente sociopolítica, pero sí debemos cohesionarlo necesariamente con el proceso de profundas reformas que introdujo y, particularmente, relacionar su efecto «regenerador»<sup>46</sup> con la

---

<sup>43</sup> Pedro de Quevedo y Quintano, obispo de Orense, que la presidía; el general Fco. Javier Castaños; los consejeros de Estado, Antonio de Escaño y Francisco de Saavedra; y el representante americano Miguel de Lardizábal y Uribe.

<sup>44</sup> Decreto de la Regencia del Reino mandando que las Cortes se reuniesen en un solo cuerpo, dado en Cádiz en fecha 20 de septiembre de 1810. La primera reunión tuvo lugar el día 24 de septiembre de 1810, y en ella se aprobó el principio de soberanía nacional posteriormente trasladado al artículo 3 de la Constitución.

<sup>45</sup> COMELLAS GARCÍA-LLERA, J.L., *Historia de España ...*, cit., pgs. 277-280.

<sup>46</sup> Como ya se ha expuesto al comentar el estatuto de Bayona y la organización bonapartista, la apelación al estímulo regeneracionista o renovador que demandaba la situación existente no fue de exclusiva preconización por parte de los liberales que en su gran mayoría auspiciaron los fundamentos constitucionales del texto que aprobó las Cortes de Cádiz. En este punto es obligado hacer una breve referencia al papel de los denominados «afrancesados», que en sentido político refiere a las personas que fueron simpatizantes de la causa francesa en el conflicto de la guerra de la Independencia española.

Para MÉNDEZ BEJARANO, M.: *Historia política de los afrancesados*, Madrid, 1912, «Los afrancesados hicieron lo único que podían hacer y honradamente creyeron salvar a su patria sacándola de una esclavitud mucho más grave que la anunciada por los victoriosos ejércitos de Jena y Austerlitz». Según afirma GARCÍA CÁRCEL, R.: *El sueño de la Nación Indomable*. Temas de Hoy, Madrid, 2007, este historiador consideraba muy cercanos ideológicamente los afrancesados a los ilustrados y patriotas doceañistas, de los cuáles sólo les separó «el Rubicón del 2 de mayo».



aparición de los nuevos empleos de secretarios municipales y de la Diputación, pues es precisamente este término el que va actuar como auténtico *leitmotiv* o hilo conductor a lo largo de nuestro estudio y con el que pretendemos demostrar su ínsita relación con las funciones que históricamente ha llevado a cabo el colectivo sobre el que nos referimos, en aras a su efectiva consecución dentro del ámbito organizativo de nuestras entidades locales.

De esta cuestión nos vamos a ocupar con mayor detenimiento en el próximo apartado, indagando sobre las referencias concretas que en el texto constitucional gaditano se contienen de las nuevas figuras del secretario del Ayuntamiento, del secretario de la Diputación, así como de las funciones necesarias de Depositaria en el ámbito local en que nos movemos.

### 3.2. LA NECESIDAD DE REGENERACIÓN Y LA APARICIÓN DEL SECRETARIO MUNICIPAL Y DE LA DIPUTACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ.

#### 3.2.1 ASPECTOS PRELIMINARES.

La Constitución de Cádiz de 1812<sup>47</sup>, pese a que sólo estuvo en vigor seis años y medio en tres cortos períodos de tiempo diferentes (del 19 de marzo de 1812 al 4 de mayo de 1814; del 7 de marzo de 1820 al 1 de octubre de 1823; y del 13 de agosto de 1836 al 18 de junio de 1837), articuló el tránsito desde el viejo y obsoleto estado absolutista del Antiguo Régimen al Estado moderno liberal en España, fijando así las bases de esta transformación.

No obstante antes de entrar en el análisis concreto de los preceptos de la misma que interesa destacar a los efectos de nuestro estudio, es necesario comentar que en su fase preliminar de elaboración se sucedieron dos Decretos que van a marcar, en cierta forma, la impronta regeneradora que va a producir su aprobación final en la tanta veces recordada fecha del 19 de marzo de 1812, festividad de San José que le otorgó el imborrable apelativo de “*La Pepa*”.

---

En esta misma línea, continua teorizando R. García Cárcel, los afrancesados «tenían los mismos sueños regeneracionistas de los postilustrados liberales», y creían en las posibilidades que ofrecían los valores del Estatuto de Bayona, pregonados desde la *Gaceta de Madrid*, medio de difusión oficial del gobierno josefino, que en su número extraordinario del domingo día 11 de diciembre de 1808, amonestaba de la siguiente forma: «Una constitución liberal os asegura una monarquía dulce y constitucional, en vez de absoluta. Depende sólo de vosotros que esta Constitución sea aún nuestra ley».

<sup>47</sup> Disponible en versión digitalizada en: <http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/P-0004-00002.pdf>

Nos estamos refiriendo, concretamente, al Decreto sobre restablecimiento y convocatoria de Cortes expedido por la Junta Suprema gubernativa del Reino (*“Consulta al país”*) el día 22 de mayo de 1809<sup>48</sup>, cuyo objetivo fue el de realizar una encuesta dirigida a instituciones públicas y privadas para conocer la forma en que deberían constituirse las nuevas Cortes y, lo que es más trascendente, las cuestiones principales que debería abordar. Para su ejecución, -cuya materialización en el ámbito municipal se encomendó precisamente a su funcionario más cualificado, el todavía denominado Escribano del Concejo, aunque en algunos ayuntamientos ya se le conocía con el nombre de Secretario del mismo- la Junta Central emitió una circular el día 24 de junio de 1809 en la que se pedía información a 36 ayuntamientos<sup>49</sup> (además de a Audiencias, Universidades, Obispos, etc.), situados – lógicamente- en territorio no dominado por el ejército francés, que si bien inicialmente no contenía referencia directa al régimen local, sus respuestas evidenciaron un pensamiento común mayoritario vinculado a la imperiosa necesidad de acabar con los viejos fueros personales y territoriales, vestigios aún presentes de una anquilosada y carcomida época feudal. Para dicho fin se proponía una nueva división territorial más acorde con la realidad y basada en principios igualitarios y, en cierta medida, democráticos.<sup>50</sup>

Precisamente, y como consecuencia de ello, encuentra su fundamento el segundo de los Decretos a los que debemos referirnos, que es el

---

<sup>48</sup> Publicado en la Gazeta del Gobierno, núm. 34, de fecha 5 de julio de 1809. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1809/034/C00566-00568.pdf>

<http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/decreto-sobre-restablecimiento-y-convocatoria-de-cortes-expedido-por-la-junta-suprema-gubernativa-del-reino-consulta-al-pais-22-de-mayo-de-1809--0/html/>

<sup>49</sup> Sevilla, Córdoba, Jaén, Granada, Cádiz, Badajoz, Cuenca, Ciudad Real, Valencia, Palma de Mallorca, Tarragona, Tortosa, Daroca, Calatayud, Balaguer, Albarracín, Barbastro, Teruel, Jaca, Huesca, Cervera, Borja, Lérida, Gerona, Murcia, Santiago, Coruña, Betanzos, Tuy, Orense, Lugo, Mondoñedo, Oviedo, Málaga, Cartagena y La Carolina. ARTOLA GALLEGRO, M.: *Los orígenes de la España contemporánea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000. Vol. I, pgs. 329 y siguientes.

<sup>50</sup> La respuesta de la Universitat de Mallorca fue la siguiente (vid.: MOLINER I PRADA, A., cit., *La guerra del francès ...*, pg. 59):

«Señor, en un tiempo en que debería mandarse tildar para adelante en los diccionarios españoles la voz del pueblo bajo, porque éste es el que levantó el grito de la guerra, que se ha sacrificado por sostenerla, que en los pueblos ocupados por los enemigos ha conservado el entusiasmo nacional y la aversión a los opresores ... Parece a este cuerpo literario que los representantes de ellas (las Cortes) deben ser elegidos, no como en otras ocasiones, por los ayuntamientos de las ciudades que tienen voto en ellas, sino por todas las clases del estado y por los vecinos de todos los pueblos, aún los más infelices.... Sabe el pueblo en el día, por una larga experiencia, que nada se puede sin él; y si cuando ha restaurado a la nación el poder, libertad y autoridad, que le han costado tantos sacrificios, no sirve sino para mandarle con despotismo, dejándole en la sordidez y desprecio, sin darle parte en el honor que se ha adquirido, es de temer que descontento, no quiere adquirir la mal entendida libertad e igualdad, cuando si se le concede lo que es característico de los pueblos civiles y bien organizados, es preciso se den todos por satisfechos.»

importantísimo Decreto LXXXII de las Cortes Generales y Extraordinarias, de 6 de agosto de 1811<sup>51</sup> titulado expresamente: *“Incorporación de los señoríos jurisdiccionales a la Nación”*, representativo, ni más ni menos, del acta de defunción de los señoríos feudales en nuestro país, y que algunos autores han tildado, sin recato alguno, como lo más próximo a las actitudes revolucionarias iniciadas en la Francia de 1789<sup>52</sup>. Su objetivo principal fue la abolición del régimen señorial y por este motivo quedaron suprimidas las facultades jurisdiccionales de los señoríos de la legislación del Antiguo Régimen, *de cualquier clase que fueran*<sup>53</sup>, en orden al nombramiento de cargos y oficios municipales<sup>54</sup>, significando la unificación del régimen municipal en el sistema de provisión de los mismos.

En cuanto a su vigencia, este Decreto –al igual al de los restantes de las Cortes de Cádiz- fue objeto de revocación en 1814 (regreso al trono de Fernando VII) y en 1823 (tras finalizar el llamado Trienio Liberal), quedando definitivamente confirmado durante el reinado de Isabel II en virtud de lo dispuesto en la Ley de 26 de agosto de 1837<sup>55</sup>.

### 3.2.2 LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE AYUNTAMIENTOS Y PROVINCIAS, Y LA MENCIÓN INSTITUCIONALIZADA DE SUS SECRETARIOS Y DEPOSITARIOS.

La Constitución aprobada por las Cortes de Cádiz afronta la regulación del nuevo régimen de lo que constituiría la Administración municipal y provincial en su Título VI, bajo el título *“Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos”*, dividido en dos capítulos, el primero dedicado a los *“ayuntamientos”* y el segundo al *“gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales”*.

---

<sup>51</sup> Publicado en la Gazeta de la Regencia de España e Indias, núm. 118, del día 12 de septiembre de 1811. Disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1811/118/B00945-00947.pdf>

<sup>52</sup> ORDUÑA REBOLLO, E., *Secretarios, Interventores y ...*, cit., pg. 85.

<sup>53</sup> Seglares o de solariego, eclesiásticos o de abadengo, e incluso de órdenes militares.

<sup>54</sup> De manera harto elocuente el artículo XIV de este Decreto dispuso: *“En adelante nadie podrá llamarse Señor de vasallos, ejercer jurisdicción, nombrar jueces, ni usar de los privilegios y derechos comprendidos en este decreto; y el que lo hiciere perderá el derecho al reintegro en los casos que quedan indicados”*.

<sup>55</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 1.010, de fecha 6 de septiembre de 1837. Disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1837/1010/A00001-00001.pdf>

Se observa, sin ambages, una clara tendencia centralizadora y uniformista, de evidente inspiración francesa, tildado por algunos autores de ser una pura réplica de dicho modelo.<sup>56</sup>

En cuanto a los ayuntamientos, dos son los principios rectores sobre los que se asienta la nueva regulación: por un lado el de “*generalización*” basado en el axioma “*a cada pueblo su ayuntamiento*”, y por el otro el de la “*electividad*” de sus miembros, ya sean de carácter político o administrativo, pues se hablaba indistintamente de cargos, oficios o empleos.

Con el primero de ellos se trataba de cumplir con la previsión de poder instituir ayuntamientos allí donde fuera posible<sup>57</sup>, y su finalidad fue la de pretender abrir una clara brecha con el pasado reciente y acabar con el sistema de subordinación que representaba el llamado “*privilegio de villazgo*”, en cuya virtud el pueblo que lo adquiría de la Corona, ya fuera por compra o mera concesión, estaba facultado para poder administrarse de manera autónoma<sup>58</sup>. Esta uniformidad igualitaria se despliega como instrumento regenerador<sup>59</sup> pues se establece un régimen común en todo el territorio (salvo en los fueros de las provincias vascas y de Navarra), y se pasa de un orden plural de poderes territoriales (los antiguos señoríos feudales) al de una sola instancia basada en la soberanía popular, articulada sobre el segundo de los principios enunciados de “*electividad*”, si bien mediatizado por tratarse de un sufragio generalizado con elección de segundo grado en estos primeros momentos.

Por lo que respecta a las nuevas Diputaciones provinciales, el artículo 334 de la Constitución determinaba que en la Península deberían hallarse reunidas para el primero de marzo del año siguiente, y en Ultramar para el día 1 de junio<sup>60</sup>.

Centrándonos en el análisis de las nuevas figuras funcionariales sobre las que pivota nuestro estudio podemos afirmar, sin discusión alguna, que la presencia en el texto constitucional gaditano de un secretario de Ayuntamiento

---

<sup>56</sup> TUSELL GÓMEZ, J. y CHACÓN ORTIZ, D.: *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1973, pgs. 29 y 30.

<sup>57</sup> El artículo 310 de la Constitución de 1812 disponía: “*Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente*”.

<sup>58</sup> MORELL OCAÑA, L.: «El municipio constitucional y la instrucción de 1813», en *Municipio constitucional. II Seminario de historia de la Administración 2002*. INAP, Madrid, 2003, pgs. 126-127.

<sup>59</sup> *Víd.* DURÁN GARCÍA, F.J.: «Una cuestión histórica de actualidad: la reforma de la planta local en España». *Revista de “El Consultor de los Ayuntamientos”* núm. 2/2017, de 30 de enero.

<sup>60</sup> En el caso de Baleares, su creación fue anticipada en el tiempo pues se constituyó el día 12 de diciembre de 1812. Fue nombrado secretario de la misma D. Nicolás García de Atienza, con arreglo al artículo 333 de la Constitución, según consta en el acta de la sesión.

y de la Diputación, además de pergeñar el cargo de depositario, representa uno de los primeros y más significativos intentos de regeneración de la administración pública española.

No en balde hay que reconocer que la figura del Secretario Municipal que surge en 1812 está vinculada a la esencia misma del municipio constitucional, y se configura, ciertamente, como una respuesta de la revuelta liberal contra la corrupción imperante con la venta de cargos propia del Antiguo Régimen que se pretende liquidar.

Cuatro son los preceptos de especial consideración que sobre esta cuestión debemos tener en cuenta dentro del articulado del texto legal que estamos analizando, a saber:

1) Sobre el Secretario municipal:

- *Artículo 320. Habrá un secretario en todo ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común.*

2) Sobre el cargo de depositario municipal:

- *Artículo 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:*

(...)

*Tercero. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.*

3) Sobre el Secretario de la Diputación:

- *Artículo 333. La diputación nombrará un secretario, dotado de los fondos públicos de la provincia.*

4) Sobre el cargo de Depositario provincial:

- *Artículo 335. Tocaré a estas diputaciones:*

(...)

*Para la recaudación de los arbitrios de la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar y, finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación.*

Vemos pues como la Constitución de 1812 positiviza los cargos de Secretario y de Depositario tanto para el Ayuntamiento como para la Diputación Provincial, y lo hace para todos ellos bajo el prisma del principio de libre elección en su nombramiento, lo que significa una brusca y decisiva ruptura con el viejo sistema de oficios vitalicios designados desde el poder real.

En cualquier caso ambas figuras, Secretario y Depositario, tanto en el Ayuntamiento como en la Diputación, pasarán a ser a partir de ahora los empleados más importantes de esas instituciones dado el papel clave que desarrollan en su funcionamiento ordinario, sin olvidarnos de la reconocida posición de liderazgo que ostentan sobre la burocracia local y su maquinaria administrativa.

El mantenimiento de esta situación se fundamentará siempre bajo los principios de neutralidad, imparcialidad e independencia que han de presidir la actuación de dichos funcionarios, aunque la regulación inicial que deriva de los preceptos analizados no ayuda a dicha consideración pues el hecho de que su nombramiento (y consecuente remoción, como veremos) provenga de la libre elección de las instituciones donde prestan sus servicios va a condicionar, -si no más bien comprometer-, su forma de proceder.

Para finalizar este apartado podemos afirmar que resulta sumamente significativo el hecho de que situaciones como las expuestas hayan perdurado en el transcurso del tiempo y sean, a día de hoy, uno de los defectos que inciden en el anómalo funcionamiento de nuestras coetáneas entidades locales, tal como tendremos ocasión de demostrar en la parte final de nuestro trabajo de investigación cuando debamos analizar la provisión de los modernos empleos de nuestro colectivo bajo el denostado sistema de la “libre designación”, pese a la cobertura de amparo legal que le ha dispensado hasta el momento el Tribunal Constitucional en diversas sentencias que podremos comentar con más detalle en ese lugar.

### 3.3 LA NORMATIVA DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL REFERIDA A LOS SECRETARIOS DE AYUNTAMIENTO Y DE LA DIPUTACIÓN EN ESTA PRIMERA ETAPA (1812-1814)

Una vez promulgada la Constitución Política de la Monarquía Española en Cádiz, el día 19 de marzo de 1812, fue preciso acometer su desarrollo mediante una actividad legislativa que se materializó en forma de leyes, decretos e instrucciones, que en su primera etapa, -situada desde aquellas

fechas hasta la restauración en el trono de Fernando VII en 1814 y la consabida vuelta a la monarquía absoluta que prontamente trascendió-, tuvo por objetivos principales los de implantación de los nuevos ayuntamientos constitucionales y la elección de los cargos y oficios que deberían regirlos.

Este período que ahora analizamos coincide con los primeros síntomas de agotamiento del dominio francés, cuyos ejércitos a partir de entonces empezarían a batirse en retirada hasta su definitiva expulsión del territorio español a principios de 1814.

El desarrollo normativo del que estamos hablando, por lo que respecta al ámbito municipal y provincial, vino marcado en esencia por las normas que seguidamente pasamos a exponer.

El Decreto de 23 de mayo de 1812<sup>61</sup>, apenas dictado dos meses después de aprobada la Carta Magna, ordenó la formación de los nuevos ayuntamientos constitucionales con el propósito que se constituyeran a la *mayor brevedad posible* tal como indica su exposición de motivos<sup>62</sup>. No olvidemos que este mismo interés fue el que motivó la promulgación del ya comentado Decreto *josefino* de 4 de septiembre de 1809, y con el cuál coexistirá temporalmente.

Fiel a su afán de expansión generalizadora de los ayuntamientos con el que se pretendía también hacer frente a la disolución del régimen señorial, dispuso en su artículo I que en cualquier lugar con población inferior a las “*mil almas*” –cifra impuesta como mínima por el artículo 310 de la Constitución-, se podría constituir un ayuntamiento si así lo justificasen sus particulares circunstancias agrícolas o industriales, previo informe de la Diputación Provincial correspondiente y acuerdo provisorio del Gobierno.

Otras cuestiones interesantes que podemos destacar de este decreto son, por un lado, la orden de cese efectivo que impone de regidores y demás oficios perpetuos en los ayuntamientos existentes, a fin de poder ser verificada su elección conforme al mandamiento constitucional previsto en sus artículos 313 y 314, y por otro el establecimiento del número proporcional de los cargos municipales (alcalde, regidores y procuradores síndicos) en función de los tramos de población que se fijan. Precisamente en el procedimiento electoral

---

<sup>61</sup> Publicado en la Gaceta de la Regencia de las Españas, núm. 82, de fecha 4 de julio de 1812. Disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1812/082/B00678-00680.pdf>.

<sup>62</sup> MOLINER I PRADA, A., *La guerra del francés ...*, cit., pg. 25, señala que de los cuarenta y ocho ayuntamientos que había en Mallorca, tan sólo se habían formado en acabar el año 1812 los de Palma, Fornalutx, Alcúdia, Sóller y Esporles; el resto no lo hicieron hasta finales del año siguiente.

que se regula, aparecen descritas unas incipientes funciones de fe pública del Secretario del Ayuntamiento en este concreto ámbito del régimen electoral, a semejanza de las que han perdurado desde entonces y que actualmente llevan a cabo nuestros modernos secretarios municipales en los diferentes procesos electivos que se convocan.

Un último dato curioso de este Decreto lo constituye su enigmático artículo XIII, en el que dispone que *“Los Ayuntamientos no tendrán en adelante asesores con nombramiento y dotación fija”*, en el que casi de forma premonitoria encontramos un primer antecedente histórico de la conocida pugna contra el intrusismo que se ha ido repitiendo a lo largo de todos estos años respecto a las funciones de asesoramiento que de suyo han pertenecido a los secretarios de la Administración Local. Una muestra más de las constantes cíclicas que visualizamos cuando nos acercamos al estudio histórico de las instituciones jurídicas.<sup>63</sup>

Un poco más tarde, el 10 de julio de 1812, se dictó el Decreto CLXXIX<sup>64</sup>, que con el significativo título de *“Reglas sobre la formación de los Ayuntamientos constitucionales”*, venía a ser una instrucción aclaratoria de su antecesor Decreto de 23 de mayo de 1812 que acabamos de comentar. En el mismo se concretó en su artículo I que la orden de cese de oficios y cargos perpetuos no sólo afectaba a regidores, sino *“a todos los individuos que actualmente componen dichos cuerpos”*, aunque se reconocía también la posibilidad de que nada impedía que pudiesen ser ahora nombrados como consecuencia de las próximas elecciones que se debían llevar a término.

Más interés para nuestro estudio representa el contenido del artículo II de este Decreto de 10 de julio de 1812, pues se dispuso de una manera bien clarificadora que para ser elegido Secretario de Ayuntamiento ya no era necesaria la calidad de escribano.

Esta medida se complementó con la contenida en el artículo I del Decreto de 22 de agosto de 1812<sup>65</sup>, que implementó el cese de los conocidos hasta entonces como escribanos de ayuntamiento, y su sustitución por los secretarios municipales, de acuerdo con el sistema electivo previsto en el

---

<sup>63</sup> ORDUÑA REBOLLO, E., *Secretarios, Interventores y ...*, cit., pg. 90.

<sup>64</sup> Disponible en: [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/coleccion-de-los-decretos-y-ordenes-que-han-expedido-las-cortes-generales-y-extraordinarias-desde-24-de-mayo-de-1812-hasta-24-de-febrero-de-1813-tomo-iii--0/html/0027c598-82b2-11df-acc7-002185ce6064\\_58.html](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/coleccion-de-los-decretos-y-ordenes-que-han-expedido-las-cortes-generales-y-extraordinarias-desde-24-de-mayo-de-1812-hasta-24-de-febrero-de-1813-tomo-iii--0/html/0027c598-82b2-11df-acc7-002185ce6064_58.html)

<sup>65</sup> Disponible en: [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/coleccion-de-los-decretos-y-ordenes-que-han-expedido-las-cortes-generales-y-extraordinarias-desde-24-de-mayo-de-1812-hasta-24-de-febrero-de-1813-tomo-iii--0/html/0027c598-82b2-11df-acc7-002185ce6064\\_79.html](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/coleccion-de-los-decretos-y-ordenes-que-han-expedido-las-cortes-generales-y-extraordinarias-desde-24-de-mayo-de-1812-hasta-24-de-febrero-de-1813-tomo-iii--0/html/0027c598-82b2-11df-acc7-002185ce6064_79.html)



artículo 320 de la Constitución, es decir, mediante elección por el propio ayuntamiento a pluralidad absoluta de votos y retribuido con fondos propios municipales<sup>66</sup>. Estas nuevas características dotan de una configuración muy diferente a esta figura clave de nuestra Administración Local en el origen del constitucionalismo, puesto que difiere claramente de su antecesor en aspectos tan importantes como son el sistema de nombramiento y retribución, la cual deja de ser por arancel siendo sustituida por la libremente establecida por la correspondiente Corporación.<sup>67</sup>

Finalmente el Decreto de 23 de junio de 1813<sup>68</sup>, por el que las Cortes Generales y Extraordinarias promulgan la *“Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias”*, representa la última norma de desarrollo de ámbito local dictada en esta etapa y contiene una extensa regulación distribuida en tres capítulos bien diferenciados (obligaciones de los ayuntamientos; obligaciones y cargos de las Diputaciones provinciales; y regulación detallada de las atribuciones de los Jefes Políticos, antiguos gobernadores civiles de la provincia).

Es sin lugar a dudas la norma más importante de las que estamos analizando en este período concreto y por lo que respecta al objeto de nuestro estudio señalaremos que en su artículo XXI establece un régimen jurídico primario del Secretario del Ayuntamiento, en donde destaca su carácter incompatible con ningún otro de sus componentes, a menos que debido a la escasez de la población la Diputación respectiva lo excepcionase<sup>69</sup>, hecho éste que muy probablemente se diese con frecuencia en la práctica dadas las facilidades que para la creación de nuevos ayuntamientos, -cuya población podría ser incluso inferior a las *mil almas*-, habilitaron los Decretos de 23 de mayo y 10 de julio de 1812 antes examinados.

En este mismo precepto se establece también la posibilidad de remoción del Secretario del Ayuntamiento, si bien condicionada a la aprobación por la Diputación provincial correspondiente de la propuesta que elevase la

---

<sup>66</sup> La aplicación efectiva de estos ceses habría que ponerla en entredicho, pues atendiendo al ejemplo del Ayuntamiento de Palma el escribano D. Rafael Manera desarrolló sus funciones fedatarias desde 1802 a 1819, de forma ininterrumpida. Vid. MUNTANER BUJOSA J.: *Bosquejos de la Ciudad de Palma*. Publicaciones del Excmo. Ayuntamiento de Palma de Mallorca, 1968, pg. 149.

<sup>67</sup> AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I.: *Origen de los funcionarios locales de habilitación estatal: los cuerpos nacionales*. Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1996, pg. 21.

<sup>68</sup> Publicado en la Gaceta de la Regencia de las Españas, núm. 94, de fecha 24 de julio de 1813. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1813/094/E00777-00792.pdf>

<sup>69</sup> Esta excepción es duramente criticada por BULLON RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado*, cit., pgs. 118 y 119, pues considera que por primera vez en nuestra historia se admitió la posibilidad que un miembro de la Corporación pudiese desempeñar funciones de carácter administrativo y distintas de las políticas como son las que desempeñan los fedatarios municipales desde la época romana.

Corporación donde prestase sus servicios. La decisión que al respecto se adoptase era de carácter definitivo, pues no admitía la interposición de recurso alguno.

En cuanto a la dotación retributiva de sus servicios, dispone que su variación debiera ser aprobada por las dos instancias superiores del municipio, a saber la Diputación provincial y después el Gobierno de la Nación, dato que nos revela la importancia que ya en aquella época se le concedía a esta recurrente cuestión.

Por lo que respecta a los Secretarios de la Diputación, el artículo IV del capítulo II de la instrucción que estamos analizando disponía su obligatoria existencia mediante nombramiento de la propia institución, y en este caso su dotación dependía de la propuesta que hiciese la Diputación al Gobierno de la Nación, cuyo informe final debería ser aprobado, ni más ni menos, que por las mismas Cortes.

#### 4. EL REGRESO AL ABSOLUTISMO Y LA DEROGACIÓN DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL (1814-1820)

La derrota francesa en la batalla de Arapiles (22 de julio de 1812) marcará de manera decisiva el declive de la dominación de las fuerzas invasoras en el territorio español. Este hecho, unido a la desastrosa campaña de Napoleón en Rusia, permitirá expulsar definitivamente al ejército francés de la península, y de esta manera el rey José I abandona el trono español en julio de 1813.

Los acontecimientos se van sucediendo de forma desencadenada y así, mediante el Tratado de Valençay (11 de diciembre de 1813), Napoleón reconocía a Fernando VII como rey de España y las Indias y se evacuaban definitivamente las tropas francesas.

Sin embargo, la Regencia no ratificó este Tratado, y las Cortes reunidas en Madrid aprobaron el 2 de febrero de 1814 un Decreto<sup>70</sup> en virtud del cual *“no se reconocerá por libre al Rey, ni por lo tanto se le prestará obediencia hasta que en el seno del Congreso nacional preste el juramento prescrito en el artículo 173 de la Constitución”* (art. 1.º). Estas medidas fueron promovidas

---

<sup>70</sup> Publicado en la Gaceta de la Regencia de las Españas, núm. 17, de fecha 5 de febrero de 1814. Disponible en <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1814/017/B00130-00132.pdf>

especialmente por el sector liberal cuyos diputados recelaban de los designios regios absolutistas que intuían con el regreso del monarca recluido en territorio francés durante el transcurso de la contienda, y a fuer de ser sinceros que no se equivocaron.

El rey de nuevo entronizado varió el itinerario previsto y en vez de ir directamente a Madrid, como las Cortes le habían indicado, prefirió desviarse por Zaragoza hasta llegar a Valencia el día 16 de abril de 1814. Por aquellos días fue redactado también el llamado *“Manifiesto de los Persas”*<sup>71</sup>, un documento firmado por sesenta y nueve diputados del sector realista que abogaba por una vuelta a los postulados anteriores a 1808, renegando y aborreciendo la obra de las Cortes constituyentes gaditanas.

En este contexto, y contando con el apoyo de sus consejeros entre los que destacaban los generales Eguía y Elio, Fernando VII expidió en Valencia, el día 4 de mayo de 1814<sup>72</sup>, el Decreto a tenor del cual se derogaba la Constitución de 1812 y toda su normativa de desarrollo, con una declaración contundente que no admitía ningún género de duda.

*“... declaro que mi real ánimo es no solamente no jurar ni acceder a dicha constitución ni a decreto alguno de las Cortes generales y extraordinarias, y de las ordinarias actualmente abiertas, á saber, los que sean depresivos de los derechos y prerrogativas de mi soberanía, establecidas por la constitución y las leyes en que de largo tiempo la nación ha vivido, sino el declarar aquella constitución y tales decretos nulos y de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos, y se quitasen de en medio del tiempo, y sin obligación en mis pueblos y súbditos, de qualquiera clase y condición, á cumplirlos ni guardarlos.”*

El día 13 de mayo entraba el nuevo rey en Madrid, y en las siguientes semanas, al socaire de un fuerte dispositivo represor, fue reestablecido el sistema institucional del Antiguo Régimen, aunque no se transformó en una realidad plena y absoluta pues la brecha abierta por el constitucionalismo gaditano significó un camino sin retorno<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Comenta GARCÍA CÁRCEL, R., *El sueño de ...*, cit., pg. 311, que este nombre proviene del principio de dicho manifiesto, en el que se explica que «Era costumbre de los antiguos persas pasar cinco días en anarquía después del fallecimiento de su rey a fin de que la experiencia en asesinatos, robos y otras desgracias les obligasen a ser más fieles a su sucesor». Sigue explicando este autor para justificar la elección de esta denominación que “En 1814 no habían sido cinco días, sino seis años los que se habían vivido sin rey, y había llegado el momento de la normalización política».

<sup>72</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 70, de fecha 12 de mayo de 1814. Disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1814/070/A00515-00521.pdf>

<sup>73</sup> ORDUNA REBOLLO, E., *Secretarios, Interventores y ...*, cit., pg. 93.

Por lo que respecta a nuestro ámbito de estudio, en el entramado normativo derogatorio cabe señalar, en primer lugar, el Decreto de 15 de junio de 1814<sup>74</sup> por el que suprimían las diputaciones provinciales, al considerarlas no necesarias, y mandando que los *papeles* de sus secretarías se pasasen a las respectivas contadurías de provincia<sup>75</sup>.

Ahondando en esta línea, la Real Cédula de 30 de julio de 1814<sup>76</sup> dispuso la disolución y extinción de los ayuntamientos y alcaldes constitucionales, ordenando a la misma vez que se restableciesen en todos los pueblos donde los había en 1808 *“en la planta y forma que entonces tenían, sin novedad ni alteración alguna en cuanto á la denominación, número, calidades y funciones de los oficios y empleados de que entonces constaban...”* (artículo 3.º).

En su consecuencia, los escribanos del concejo –que habían sido desalojados de los ayuntamientos en virtud de los decretos de las Cortes de Cádiz que ya hemos comentado- se debieron reintegrar en sus antiguos puestos en aquellos casos en que habían sido sustituidos por los secretarios de ayuntamiento constitucionales. De ello dan fe determinadas disposiciones dictadas entre 1814 hasta 1820, como es por ejemplo la Real Orden de 21 de abril de 1815<sup>77</sup>, que contempló expresamente la permanencia en sus funciones cuando previno que

*“... Y en cuanto al nombramiento de las escribanías de Ayuntamiento, y demás que procedan de título oneroso, compra, ó de cualquier otro diferente del de la jurisdicción, los dueños de dichos Oficios podrán egecutarlo según práctica, exhibiendo en la Secretaría de la Cámara de mi cargo los expresados títulos...”*

---

<sup>74</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 88, de fecha 21 de junio de 1814. Disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1814/088/A00690-00690.pdf>

<sup>75</sup> La Diputación Provincial de Baleares celebró su última sesión, en este período inicial, pocos días después, concretamente el 22 de junio de 1814, y no reanudó su actividad hasta el día 26 de abril de 1820 en que volvió a constituirse nuevamente una vez iniciada la etapa del llamado trienio liberal.

<sup>76</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 106, de fecha 2 de agosto de 1814. Disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1814/106/A00869-00872.pdf>

<sup>77</sup> Disponible en “Biblioteca virtual Colección Legislativa de España”. Volumen II, Tomo I, página 149.

## 5. EL TRIENIO LIBERAL (1820 – 1823): LA VUELTA A LOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES

El pronunciamiento militar del coronel Rafael de Riego en Las Cabezas de San Juan (Sevilla), el día 1 de enero de 1820, significó el triunfo del último de los intentos que hasta ese momento se habían producido con este mismo propósito y que a la postre habría de conducir a la restauración de la Constitución de Cádiz gracias al decidido apoyo que para dicha causa obtuvo con los levantamientos de las principales ciudades del país (La Coruña, Murcia, Zaragoza, Barcelona, Pamplona, Cádiz ...).

El 10 de marzo de aquel mismo año se publica el *“Manifiesto del Rey a la Nación Española”* en el que Fernando VII afirmaba su famosa frase: *“Marchemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional”*.

En medio del movimiento restaurador de libertades y derechos que acometen los sucesivos gobiernos liberales, y por lo que concierne al orden jurídico que atañe a la esfera local, cabe destacar la aprobación de la Ley de 27 de enero de 1822<sup>78</sup>, sobre división provisional del territorio español, en el que se procede a una temprana e indiciaria delimitación en provincias del territorio nacional, y sobre todo, la Ley de 2 de marzo de 1823, por la que se aprueba el Decreto de 3 de febrero de 1823 relativo a la *“Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias”*<sup>79</sup>, considerada como la auténtica primera Ley de Régimen Local de la historia de España, y de cuyo análisis más detallado en cuanto se refiere al objeto de nuestro estudio pasamos seguidamente a comentar.

### 5.1 LA PRIMERA LEY DE RÉGIMEN LOCAL DE 1823: SU SIGNIFICACIÓN EN LA REGULACIÓN DE LAS FUNCIONES DE LOS SECRETARIOS MUNICIPALES Y DE LA DIPUTACIÓN

Nacida como reforma de la Instrucción de 1813, tal como hemos avanzado está cualificada por la doctrina como la primera ley de régimen local español, comprendiendo un *corpus* normativo de considerable extensión, con sus doscientos noventa y un artículos, que conservan una estructura capitular

---

<sup>78</sup> Disponible en web de: *Colección de Decretos y Órdenes generales expedidos por las Cortes extraordinarias que comprende desde 22 de septiembre de 1821 hasta 14 de Febrero de 1822*. Madrid: Imprenta nacional, 1822. Págs. 186-246.

<sup>79</sup> Disponible en la base de datos de legislación histórica *“LegisHca”*:  
<https://drive.google.com/file/d/0B27DzfbcyPNBWC12amITTUthVU0/edit>

muy similar a la su antecesora, estando dividida en los epígrafes siguientes: “*De los Ayuntamientos*”, “*De las Diputaciones Provinciales*”, “*De los Alcaldes*” y “*De los gefes políticos*”.

Pese a que en sus inicios sólo estuvo vigente siquiera unos pocos meses –el tiempo que tardó en caer el régimen constitucional en octubre de aquel mismo año con la invasión militar francesa de “*los Cien mil hijos de San Luis*” a requerimiento del propio monarca-, esta ley ofrece un destacado interés por su pretensión de armonizar y revisar la dispersa normativa local existente, y por su relativa perdurabilidad pues con intermitencias sus efectos alcanzaron el 5 de julio de 1856, fecha de su definitiva derogación.

A diferencia de la Instrucción de 1813 que se limitó a reproducir el mandato constitucional de que los ayuntamientos y diputaciones deberían contar con un secretario, previendo su nombramiento y remoción, y pocos aspectos más<sup>80</sup>, la Ley de 1823 que estamos comentado aborda por primera vez las funciones que han de desempeñar ambos empleos, entre las que destaca para los de Ayuntamiento la obligación de llevanza del libro de acuerdos, la custodia y ordenación de todos los expedientes, actuar y autorizar todas las diligencias que pertenezcan al gobierno económico y a las atribuciones de la corporación, intervención con firma fedataria en acuerdos y comunicaciones de la corporación, etc.; y para los de Diputación, sus tareas más destacables son la fe pública, la ejecución de acuerdos y las comunicaciones con otras instituciones y ciudadanos, con idéntica obligación que el de los ayuntamientos de llevanza del libro de actas de las sesiones.

Además, y para el supuesto de los Secretarios municipales, pese a no exigirse la acreditación previa de conocimientos específicos para el desempeño de este empleo, -cuya provisión estaba regida por el principio electivo al igual que el resto de *individuos* de la corporación-, se atisban unos primeros indicios de profesionalización al implantarse el requisito de “*tener las calidades prevenidas para los demás empleados públicos*” y regular el procedimiento de nombramiento que requería la publicación de la vacante con señalamiento de término para concurrencia de pretendientes, aunque fijándose como único criterio decisional la preferencia, en igualdad de concesiones, de los que gozasen de algún sueldo que pudiera economizarse a favor del erario nacional o de otros fondos públicos (artículo 58).

---

<sup>80</sup> LÓPEZ MERINO, F.: «La fe pública de los Secretarios de Administración Local desde la Constitución Gaditana», en la obra *Secretarios, Interventores y Tesoreros... Doscientos años al servicio de la ciudadanía*, cit., pgs. 409 y 410.

En cuanto al Secretario de la Diputación su regulación detallada se contiene en el artículo 165 y siguientes de la ley disponiendo un régimen muy similar al del Secretario municipal, con idéntica incompatibilidad de ejercicio respecto de los cargos propios de la Diputación, y con una encomienda expresa de jefatura de los servicios administrativos a su cargo<sup>81</sup>. Su perfil de alta dirección queda acreditado con la previsión de que su sueldo sea el mismo que el del Secretario del Gobierno político, sufragado con los fondos propios de la Diputación.

Lo que parece claro es la tendencia a la profesionalización de estos dos empleos pues sus funciones quedan vinculadas al aseguramiento de la corrección organizativa de las instituciones a las que sirven, aunque lastrados por su carácter dependiente del sistema de libre nombramiento y remoción al que están sujetos.

## 5.2 LOS OFICIOS DE COLABORACIÓN CON EL SECRETARIO EN LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

En los albores del Estado liberal en España que estamos analizando las Diputaciones se configuran como una nueva organización burocrática periférica en la capital de la provincia a la que se dota de competencias que ejerce en nombre del Gobierno central, juntamente con otras que de manera paulatina irá adquiriendo.

Al frente de esta organización provincial se situará el Secretario de la Diputación, que ostenta las importantes funciones que hemos comentado en el epígrafe anterior, pero para cuyo ejercicio precisará de la colaboración de otros empleos de cualidad significativa que actuarán bajo su dependencia jerárquica. Entre los mismos cabe destacar a dos en concreto, el Oficial Mayor y el llamado Oficial segundo.

La figura del Oficial Mayor ha perdurado, en su denominación, hasta nuestros días para aludir al puesto de trabajo de colaboración con el del secretario general de la corporación que asume sus funciones en los casos de ausencia y enfermedad de éste último. Pero en sus inicios fue un empleo de gran importancia en las diputaciones pues estaba situado a continuación de la

---

<sup>81</sup> Reestablecida la Diputación Provincial de Baleares en abril de 1820, tuvo que abordar como uno de sus primeros asuntos el nombramiento del Secretario de la Diputación, pues al poco tiempo su titular, D. Nicolás García de Atienza, que lo había sido también en su etapa inicial, presentó la dimisión. Así en sesión de día 26 de mayo de 1820, con arreglo al artículo 333 de la Constitución, se nombró por unanimidad a D. Miquel Salvà, presbítero y vicario de la Iglesia de San Jaime, y vocal de la propia Diputación, no sin antes suscitarse dudas al respecto sobre el procedimiento de elección como se puede advertir en el acta de dicha sesión.

Secretaría en la organización jerárquica provincial, y aparte de sus funciones innatas de suplencia del titular tenía atribuidas las de tener a su cargo la intervención de las entradas y salidas de los caudales de la Depositaria, lo que representa un primer apunte de lo que más tarde se transformaría en la figura del Interventor de fondos.

Por debajo del escalón jerárquico del Oficial Mayor se situaba el Oficial segundo, retribuido con un sueldo 25% inferior al del primero, y cuyo cometido más importante fue el de llevanza y custodia del archivo, teniendo a su cargo también la ordenación de los expedientes que se iban instruyendo.

Finalmente señalaremos que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 174 de la Instrucción de 1823, tanto el Secretario como los dos Oficiales descritos podían ser removidos simplemente obedeciendo a *“exclusivas razones de conveniencia pública”*, con el añadido que *“los removidos en estos términos no se considerarán con derecho a parte alguna del sueldo ni al concepto de empleados bajo ningún título”* lo que da idea de la precariedad de estos empleos en la etapa que estamos analizando.

### 5.3 LA CREACIÓN DE LA FIGURA DEL DEPOSITARIO

Si bien previstos ya en los artículos 321 y 335 de la Constitución de 1812, es la Instrucción de 1823 la que conforma la primera regulación explícita de los Depositarios municipales y provinciales.

Algún destacado autor<sup>82</sup> ha ensalzado esta figura de vital importancia en el engranaje de la gestión económica de los nuevos ayuntamientos constitucionales, si bien ha constatado igualmente su paulatina pérdida de protagonismo, tal como tendremos ocasión de comprobar en nuestro pormenorizado relato histórico del colectivo de funcionarios que estamos analizando.

La organización burocrática local descansaba en esta época en la dualidad de las figuras del Secretario y del Depositario, tanto en los ayuntamientos como en las diputaciones, pero con un régimen que ofrecía determinadas particularidades. En este sentido podemos afirmar que a diferencia de los secretarios municipales para cuya remoción no era suficiente el simple acuerdo de la propia corporación sino que requería motivación de las

---

<sup>82</sup> NIETO GARCÍA, A.: «Historia y elegía de los Depositarios de Fondos de Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* núm. 234, Madrid, 1987. pgs. 177 – 198.



razones públicas que lo justificasen y ulterior aprobación de la Diputación que ejercía la tutela sobre dicho ayuntamiento, sin posibilidad de recurso alguno contra la misma (artículo 60 de la Instrucción de 1823), los depositarios de los ayuntamientos estaban sometidos al libre nombramiento y cese por la corporación en que prestaban sus servicios, y su cargo era de duración anual.

Por su parte los Depositarios de la Diputación tenían a su cargo la custodia de los caudales públicos y la rendición de cuentas anual como en el caso de sus homólogos municipales, pero además también debían ejercer funciones de control y tutela sobre los resultados económicos que remitían los ayuntamientos de su ámbito territorial pues no debemos olvidar que la Ley de 1823 configura a éstos últimos como sujetos sometidos a la tutela jerárquica de las Diputaciones respectivas.

A diferencia del Depositario municipal que, como hemos apuntado, tenía una duración de periodicidad anual en su cargo (artículo 38 de la Instrucción de 1823), el Depositario provincial tenían un carácter indefinido, aunque carente de profesionalización dado que el cuerpo social y los estudios de la época no permitían una formación técnica coherente con las necesidades del momento<sup>83</sup>.

## 6. LA DÉCADA OMINOSA (1823-1833)

### 6.1 BREVE REFERENCIA AL CONTEXTO HISTÓRICO

La historiografía suele definir con el nombre de “*década ominosa*” el período final del reinado de Fernando VII en el que la espoleta inicial se verifica con la intervención de la Santa Alianza, a la que los sectores partidarios del absolutismo y el propio monarca habían pedido ayuda para devolver a éste todo el poder que le había sido minorado durante el interregno del trienio liberal auspiciado por el pronunciamiento de Riego.

La invasión en el mes de abril de 1823 de un potente ejército enviado desde Francia y comandado por el duque de Angulema no encontró resistencia interior significativa, y de esta manera Fernando VII, tras salir de Cádiz a la que se había confinado durante el breve lapso de las operaciones militares, proclamó el 1 de octubre de 1823 el llamado “*Manifiesto del Puerto de Santa María*”, en el que denostaba la legislación del trienio y asentaba las bases para su posterior derogación volviendo a reestablecerse las condiciones jurídico-políticas anteriores.

---

<sup>83</sup> NIETO GARCÍA, A., «Historia y elegía...», cit., pg. 181.

No obstante en el tramo final de este período se produce una tendencia aperturista hacia posturas más liberales (reformismo moderado) derivadas de la cuestión dinástica que provoca la sucesión del monarca, pues los sectores más reaccionarios se posicionaron a favor de su hermano Carlos María Isidro como legítimo pretendiente al trono, en oposición a la opción que representaba su hija primogénita, Isabel, que a la postre fue la que finalmente fructificó, originando, eso sí, un largo conflicto civil conocido como la primera guerra carlista.

## 6.2 NORMATIVA RELEVANTE EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL Y FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS SECRETARIOS

La reacción fernandina supuso una dura represión en la que se produjo un exilio masivo de liberales, depuraciones de militares y funcionarios, y evidentemente la derogación de toda la obra legislativa del trienio incluida, como no podría ser de otra forma, la comentada Ley de 2 de marzo de 1823.

De nuevo se reestableció el funcionamiento institucional local característico del Antiguo Régimen en el que el poder fue recuperado por corregidores, alcaldes y escribanos, aunque algún que otro especializado autor<sup>84</sup> ha sospechado que en muchos lugares no lo habían dejado de perder<sup>85</sup>, derivado de las circunstancias demográficas o sociológicas imperantes (escasa población y permanencia de actitudes reaccionarias).

Al margen de las evidentes dificultades derivadas de las circunstancias de la época, estudios históricos y sociológicos<sup>86</sup> han demostrado la influencia que van adquiriendo los empleos de Secretario y Depositario en el entramado burocrático de los municipios, quienes debieron además acometer el ejercicio de sus funciones sin el apoyo claro de una normativa que les diera el necesario soporte en sus funciones, pues el período que estamos analizando se caracteriza por la escasez de regulaciones legales concernientes al ámbito local.

---

<sup>84</sup> ORDUÑA REBOLLO, E., *Secretarios, Interventores y ...*, cit., pgs. 102 y 103.

<sup>85</sup> Resulta sintomático advertir que en el Ayuntamiento de Palma la plaza de Secretario fue desempeñada desde 1819 hasta 1827 –antes y después del trienio liberal– por el mismo fedatario, D. Miguel Ignacio Manera Socías. Vid. MUNTANER BUJOSA J., cit., *Bosquejos...*, pg. 149.

<sup>86</sup> TOSCAS SANTAMANS, E.: *Secretarios municipales y construcción del Estado liberal en España*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pgs. 49 y ss.).

En este sentido tan sólo podemos apuntar un tardío Decreto de 2 de febrero de 1833<sup>87</sup>, en el que se ordenaba proceder a las elecciones de Ayuntamientos “*del modo que se ordena*”, en el que se hacía una muy sucinta referencia a los “*Escribanos de Ayuntamiento*” en su artículo 9.º, con una terminología impropia ya del siglo XIX<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 16, de fecha 5 de febrero de 1833. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1833/016/A00063-00063.pdf>

<sup>88</sup> ORDUNA REBOLLO, E., *Secretarios, Interventores y .....*, cit., pg. 104.

SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, ELEMENTOS NECESARIOS  
PARA UNA NUEVA REGENERACIÓN

### CAPÍTULO III.- LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO LIBERAL (1833-1844)

#### 1. BREVE REFERENCIA AL CONTEXTO HISTÓRICO

El período que vamos a analizar se inicia con la muerte del rey Fernando VII, el día 28 de septiembre de 1833, y comprende la minoría de edad de su heredera en el trono, su hija Isabel II, que tan solo contaba con apenas tres años en el momento de la sucesión. Meses antes, el 6 de julio de 1833, el rey había designado a su esposa, la reina María Cristina de Borbón, como única Gobernadora que actuaría como Regente hasta la mayoría de edad de la niña.

Nos encontramos en una etapa en la que se consagra el régimen liberal en España, al socaire de la corriente general que en el mismo sentido se produce en la Europa occidental a partir de 1830, y que en nuestro país recibe un impulso acelerado con el enfrentamiento civil que supuso la resistencia de los partidarios del príncipe Carlos, defensores de posturas reaccionarias ancladas en el viejo sistema absolutista que provocaron una decidida evolución del régimen hacia el pleno liberalismo.<sup>89</sup>

De manera breve podemos señalar como primer hito destacado en este período la sanción por la Regente el 10 de abril de 1834 del texto constitucional denominado "*Estatuto Real*", que en puridad es una carta otorgada emanada desde el propio poder, aunque algunos autores<sup>90</sup> han destacado su importancia como significativa brecha institucional que representó respecto de los postulados tradicionales del Antiguo Régimen.

Con posterioridad, el motín de los sargentos de La Granja, en el verano de 1836, desencadenó el restablecimiento de la Constitución de Cádiz, hasta el advenimiento de un nuevo texto constitucional en 1837 que ratificó la evolución hacia un régimen de pleno asentamiento del ideario liberal.

En el tramo final de la etapa que estamos comentado se produce la sustitución en la Regencia por el general Baldomero Espartero tras la dimisión de la Reina Gobernadora en octubre de 1840, cargo éste que el citado militar se verá también obligado a abandonar en el verano de 1843 como consecuencia de los levantamientos acaecidos en su contra y que desembocarán en el establecimiento de un gobierno provisional presidido por el general Serrano, muestra ejemplar de los continuos vaivenes políticos que sacuden y caracterizan todo el período decimonónico español.

<sup>89</sup> COMELLAS GARCÍA-LLERA, J.L., *Historia de España ...*, cit., pgs. 289-300.

<sup>90</sup> ORDUÑA REBOLLO, E., *Secretarios, Interventores y ...*, cit., pg. 113.

El nuevo gobierno provisional, antes de reunir a las nuevas Cortes, procede a la disolución del Senado y proclama anticipadamente la mayoría de edad de Isabel II, abriéndose paso un nuevo escenario de mayoría moderada liberal en el poder que se prolongará por espacio de toda una década (1843-1854).

## 2. NORMATIVA RELEVANTE EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL Y FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS SECRETARIOS Y DEPOSITARIOS.

La tendencia de la Reina Gobernadora a apoyarse en los liberales en el inicio de su regencia, más por conveniencia que por convicción<sup>91</sup>, derivó en una decidida actividad normativa encaminada a trazar los avances necesarios para la definitiva instauración de un Estado liberal en España. Esta trayectoria se materializó en sus primeros pasos mediante la promulgación de varios decretos dictados con el objetivo de sentar las bases necesarias para conseguir los cambios políticos y administrativos que demandaban los nuevos tiempos.

Entre estos prístinos decretos cabe destacar el de 30 de noviembre de 1833<sup>92</sup>, atribuido al relevante ministro ilustrado Javier de Burgos, por el que se procedió a la división territorial en provincias que perdurará hasta nuestros días, y que supuso la definición organizativa necesaria sobre la que se articuló la posterior regulación normativa de las administraciones territoriales descentralizadas y sus órganos de gobierno, diputaciones y ayuntamientos.

Pero sin duda la norma más interesante de esta época, por lo que atañe al objeto de nuestro estudio, es el Real Decreto de 23 de julio de 1835, “*para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino*”<sup>93</sup>, dictado por el Gobierno bajo autorización de las Cortes en calidad de *interino* –según especifica su preámbulo- y con el declarado propósito de afrontar con celeridad una necesaria reorganización de las instituciones municipales.

De su contenido hemos de destacar, en primer lugar, lo dispuesto en su artículo 6º, que inicia el Título II del Decreto bajo el postulado “*De la naturaleza de los oficios de república, su duración y prerrogativas*”, y que estableció que todos los oficios eran de libre elección, suprimiéndose aquellos que se hubiesen adquirido a perpetuidad, entre los que citaba expresamente el de

---

<sup>91</sup> COMELLAS GARCÍA-LLERA, J.L., *Historia de España ...*, cit., pg. 290.

<sup>92</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 154, de fecha 3 de diciembre de 1833. Disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1833/154/A00657-00658.pdf>

<sup>93</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 206, de fecha 24 de julio de 1835. Disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1835/206/C00001-00004.pdf>

escribano. Este precepto representó la extinción definitiva de la denostada venta de oficios, auténtica lacra heredada del régimen absolutista anterior.

Esta norma, de escasa vigencia temporal aunque de significativa importancia en razón a ciertos principios que formula<sup>94</sup>, contiene explícitas referencias a las funciones de los Secretarios de los Ayuntamientos, a los que para empezar encomienda determinadas tareas en los procesos electorales concernientes a la autenticación de las listas o padrones de electores y elegibles, y de comprobaciones materiales en las operaciones de escrutinio, amén de su exclusiva responsabilidad en la extensión del acta correspondiente en el libro de acuerdos municipal.

También, en materia de organización y funcionamiento de las sesiones corporativas encontramos la necesaria impronta de la participación del Secretario municipal, pues las actas del Ayuntamiento deben reflejar los nombres del presidente y de los asistentes, y deben ser firmadas por el primero, el Procurador del Común y el Secretario que da fe de las mismas.

Como colofón, el RD de 23 de julio de 1835 dedica su Título X a la regulación de la figura del Secretario de Ayuntamiento (artículos 62 a 67), y de su contenido se puede entrever una manifiesta identidad y analogía con las previsiones que incorporó la precedente –y ya analizada- Ley de 2 de marzo de 1823, en referencia a las cuestiones de su nombramiento como libre atribución de los Ayuntamientos; remoción “*por justas causas*”, también bajo el mismo prisma discrecional municipal, si bien sujeto a ulterior control por el Gobernador civil; retribución con cargo a los fondos del propio municipio; y detallada atribución de deberes y funciones básicamente relacionadas con la llevanza del libro de actas, actuación y autorización de todas las diligencias que pertenezcan a las atribuciones de la corporación, y archivo de documentos y expedientes.

Escasamente dos meses más tarde se dicta el Real Decreto de 21 de septiembre de 1835, sobre el modo de constituir y formar las Diputaciones provinciales<sup>95</sup>, basado sobre el mapa territorial previsto en el anteriormente citado de 30 de noviembre de 1833 de Javier de Burgos, y en el que -a diferencia del de arreglo provisional para ayuntamientos- no contiene un título específico dedicado a la regulación del Secretario de la Diputación, aunque no

---

<sup>94</sup> Vid. GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, A.: *Evolución legislativa del Régimen Local en España, 1812-1909*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, pgs. 152 y 153, que llega a caracterizarla como “*una verdadera ley orgánica de Ayuntamientos*”.

<sup>95</sup> Publicado en la Gacetas de Madrid, núm. 270 y 271, de fechas 23 y 24 de septiembre de 1835. Disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1835/270/R01071-01075.pdf>

por ello deja de referirse a sus funciones y cometidos esenciales que aparecen dispersos a lo largo de su articulado. De modo similar al decreto de ámbito municipal, las tareas asignadas a este alto empleo conciernen a su participación en la autentificación de resultados en los procesos electorales, la llevanza del libro de actas de las sesiones y la autorización de las resoluciones e informes sobre cualquier negocio de la respectiva competencia provincial.

Como hemos adelantado estos dos decretos organizativos de significativa importancia para Ayuntamientos y Diputaciones apenas tuvieron un año de vigencia, pues los sucesos que culminaron con la sublevación de los sargentos de la Granja en agosto de 1836 supusieron su derogación y la vuelta a los postulados legislativos constitucionales anteriores, con el restablecimiento transitorio de la Constitución de Cádiz y la consecuente reposición para el ámbito del régimen local de la ya comentada Ley de 2 de marzo de 1823, aprobada a finales del trienio liberal.

Promulgada una nueva Constitución el 26 de junio de 1837, se sucedieron varios proyectos de ley referidos a Ayuntamientos y Diputaciones de los que sólo uno cristalizó en la llamada Ley orgánica y de atribuciones de los Ayuntamientos, sancionada el 14 de julio de 1840, pero muy rápidamente suspendida en su ejecución, pues su promulgación fue la causa inmediata de la caída de la Reina Gobernadora y su sustitución en la Regencia por el general Espartero. De este modo, el Real Decreto de la Regencia de 13 de octubre de 1840<sup>96</sup> resolvió la suspensión de la ley municipal apenas aprobada varios meses atrás, hasta que un nuevo vaivén político en 1843 acabó con el abandono del general regente y la asunción de las responsabilidades del gobierno por el general Serrano, constituido ahora en ministro universal, quien decidió adelantar la declaración de la mayoría de edad de Isabel II y evitar así el deterioro de una nueva regencia.

Así, mediante el Real Decreto de 30 de diciembre de 1843<sup>97</sup>, se ordenó poner en ejecución la ley municipal de 1840, con inclusión de varias modificaciones, de las que destacamos, por lo que concierne al objeto de nuestro estudio, las siguientes aportaciones:

- 1) Se insiste en el carácter necesario y no político de las funciones de estos empleos, pues la asistencia del Secretario a las sesiones es sin

---

<sup>96</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 2.190, de fecha 18 de octubre de 1840. Disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1840/2190/A00001-00001.pdf>

<sup>97</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 3.395, de fecha 31 de diciembre de 1843. Disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1843/3395/A00001-00003.pdf>



voz ni voto, y sus ausencias son suplidas por la persona que designe la corporación, sin que deba ser un miembro de la propia entidad (art. 85).

- 2) Se mantienen y amplían las tareas asignadas, y así, para el caso del Secretario, se le atribuyen mediante una cláusula residual cualesquiera otras que se le confieran por las leyes, reglamentos o ordenanzas municipales (art. 87).
- 3) Se hace una apuesta decidida por la autonomía funcional de los cometidos de estos empleos, y de esta forma el Depositario será responsable de todo pago que hiciere no arreglado a las partidas del presupuesto (art. 101). En este mismo sentido hay que destacar que por primera vez, junto la figura del Depositario, se habla de un nuevo empleo que irá tomando carta de naturaleza en períodos venideros: nos referimos a los encargados de los fondos del común, futuros contadores y después interventores, que aparecen expresamente mencionados en el artículo 61.2 como atribución de los ayuntamientos para su debido nombramiento.

Pero tal vez merece detenerse con mayor detalle en el contenido de su artículo 8º que establece que para ejercer el cargo de Secretario de Ayuntamiento no se necesitaba la calidad de escribano o notario, lo cual nos pone en la pista de la innecesiedad de tener que acreditar unas competencias profesionales específicas concretas para el desarrollo de estas funciones mediante la obtención previa de una habilitación a través de un determinado título académico. Esta debió ser la razón por la cual se publicaron algunos trabajos doctrinales orientados a proveer de unos mínimos conocimientos de aprendizaje teórico y práctico de derecho administrativo a aquellas personas que se adentraban en el ejercicio de la profesión de Secretario de Ayuntamiento sin poseer un elemental basamento formativo en esta materia. Prueba de ello lo encontramos en el prólogo del interesante manual intitulado *“Práctica de Secretarios de Ayuntamientos”*<sup>98</sup>, en el que podemos leer:

*“Hallábanse en otro tiempo confiados estos cargos á otra clase de agentes de la Administración pública, bajo la denominación de Escribanos de cabildo; y la necesidad de sufrir un exámen para adquirir el título real que les habilitaba para el ejercicio de su profesión, era una garantía de capacidad para el cumplimiento de sus difíciles obligaciones.*

---

<sup>98</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M.: *Práctica de Secretarios de Ayuntamiento*. Imprenta y Librería de Sanz, Granada, 1843. Disponible en versión digitalizada en: <http://bvpb.mcu.es/es/consulta/registro.cmd?id=440627>

*Mas separados hoy estos oficios, hasta el punto de ser incompatibles el de escribano y el de secretario de ayuntamiento, los que aspiran á ejercer este último ni están sujetos á examen de suficiencia, ni hacen por lo común un estudio formal para adquirir los conocimientos que deben poseer, ni han tenido tampoco medios auxiliares por donde aprender la parte teórica y práctica del derecho administrativo, análoga al ejercicio de sus funciones. En una palabra, los secretarios de ayuntamiento han necesitado por lo común para llegar á ejercer con algun desembarazo su profesión, amaestrarse por la rutina, sin otra enseñanza que un aprendizaje siempre lento y defectuoso, cual si fueran á ejercer el oficio de un menestral.”*

Y finaliza su autor explicando la finalidad a la que obedece su encomiable trabajo, diciendo:

*“Faltábales sin embargo, encontrar metodizada la parte práctica y material que tan íntima relación tiene también con la dirección de una secretaría de ayuntamiento: parte que por lo subalterna, árida é insignificante, ningún escritor ha intentado hasta ahora formular. Mas este trabajo tan ingrato y ajeno de gloria, pero tan útil para auxiliar la enseñanza de aquellos funcionarios, es el que me he propuesto emprender ....”*

Lo cierto es que el creciente protagonismo que iban adquiriendo las figuras del Secretario de Ayuntamiento<sup>99</sup>, y en menor medida la de los Depositarios en su faceta económica, demandaba la adquisición de unos conocimientos técnicos profesionales acordes con la posición de eje sobre el que pivotaba la organización burocrática municipal y encargados de su gestión administrativa y económica<sup>100</sup>. Sin embargo esa escala gradual de profesionalización se fue pergeñando de manera paulatina durante todo el siglo XIX y no adquirió verdadera carta de naturaleza hasta la gran reforma e impulso que propició el Estatuto Municipal de 1924 de la mano de José Calvo Sotelo, tal como tendremos ocasión de analizar en los venideros capítulos.

---

<sup>99</sup> TOSCAS SANTAMANS, E., *Secretarios municipales...*, cit., pg. 9, cita las palabras del gran tratadista José Posada Herrera (1843), que de manera elocuente hablaba en los siguientes términos: «Es, pues, preciso que haya un funcionario municipal que sin tener el carácter de representación que tienen los Ayuntamientos, les sirva como instrumento para enterarse de las leyes y órdenes vigentes, en cada uno de los ramos que están a su cuidado, y para darles noticia, así de las instrucciones que hayan recibido sobre el particular, como de los acuerdos de los Ayuntamientos anteriores. Este funcionario se llama hoy Secretario de Ayuntamiento».

<sup>100</sup> NIETO GARCÍA, A., «Historia y elegía...», cit., pg. 180.

## **CAPÍTULO IV.- EL PAPEL ASIGNADO A LOS SECRETARIOS Y DEPOSITARIOS EN LA ALTERNANCIA ENTRE MODERADOS Y PROGRESISTAS (1844-1868)**

### 1. BREVE REFERENCIA AL CONTEXTO HISTÓRICO Y NORMATIVA RELEVANTE EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL CON ESPECIAL ATENCIÓN A LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS SECRETARIOS Y DEPOSITARIOS.

El reinado de Isabel II viene marcado por la distinción de tres claras etapas que reflejan, de manera elocuente, diferentes períodos alternativos de gobernanza política, típicos de una época convulsa como fue la parte cenital del siglo XIX en nuestro país.

Pasamos a continuación a su análisis detallado siguiendo el guión que marcan estas mencionadas etapas.

#### 1.1. LA DÉCADA MODERADA (1844-1854)

##### 1.1.1. CONTEXTO HISTÓRICO

La coalición de fuerzas políticas que propició la caída de Espartero y la entronización adelantada de la nueva reina estuvo conformada por moderados y progresistas, aunque fuesen los primeros quienes prontamente capitalizaron el nuevo escenario político y se perpetuasen en el gobierno de la nación por espacio de diez años, dando lugar a la conocida “*Década moderada*”.

El general Ramón María Narváez fue la figura clave en la dirección del poder durante la mayor parte de esta etapa, en la que tuvo lugar la consagración de la organización del Estado español contemporáneo bajo el prisma de un fuerte autoritarismo y una marcada centralización administrativa, caracteres que impregnarán la legislación de desarrollo de la nueva Constitución de 23 de mayo de 1845, que en palabras de determinados tratadistas de Derecho Político<sup>101</sup> “*impone la ideología, las instituciones y el orden de los moderados*”.

---

<sup>101</sup> SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y períodos constituyentes...*, cit., pg. 40.

### 1.1.2. LOS SECRETARIOS Y LOS DEPOSITARIOS MUNICIPALES EN LA DÉCADA MODERADA

Pasando ya a analizar los referentes normativos destacados del ámbito de nuestro estudio, empezaremos por señalar la Leyes de 8 de enero de 1845, de organización y atribuciones de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales<sup>102</sup>, que responden plenamente a los criterios y principios ideológicos expuestos en materia de organización del régimen local<sup>103</sup>.

En la primera de ellas, dedicada a los Ayuntamientos, los Secretarios aparecían escuetamente mencionados en su artículo 89, manteniéndose la previsión de su nombramiento por la misma Corporación, aunque incorporaba la importante novedad de que se exigía la incoación de expediente previo para su separación, en el que resultasen acreditados los motivos que conducían a tan drástica decisión. De modo análogo el jefe político –anterior denominación de los gobernadores civiles-, podía proceder directamente a la suspensión o destitución en sus funciones, siempre que mediare causa grave.

No se mencionaban en esta ley las funciones y deberes asignados a los Secretarios de Ayuntamiento, cuya regulación se defirió al posterior Reglamento para la ejecución de la Ley, de 16 de septiembre de 1845<sup>104</sup>, que en este punto, en su artículo 94, siguió las mismas pautas que las encomiendas contenidas en la anterior Ley de 14 de julio de 1840 ya comentada, y consecuentemente le correspondía:

- Extender las actas y certificar los acuerdos municipales.
- Firmar las órdenes y libramientos que expida el Alcalde dirigidos al Depositario para que este realice los actos materiales de recibo o pago de cantidades.
- Asistencia al Alcalde para el despacho de los asuntos que le conciernen.
- Custodiar y responsabilizarse del archivo municipal, cuando no hubiere otra persona que se encargase del mismo.

---

<sup>102</sup> Ambas publicadas en la Gaceta de Madrid, núm. 3.776, de fecha 15 de enero de 1845. Disponibles en:

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1845/3776/A00001-00003.pdf>

y

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1845/3776/A00003-00004.pdf>

<sup>103</sup> De forma elocuente, Adolfo POSADA llega afirmar que «La leyes de 8 de enero se referían ambas directa y exclusivamente al régimen local, y expresan el criterio centralizador, de dependencia jerárquica y desconfianza más puro». GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, A., *Evolución legislativa .....*, cit., pg. 193.

<sup>104</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 4.022, de fecha 18 de septiembre de 1845. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1845/4022/A00001-00003.pdf>

- Ejercicio de todas cuantas otras atribuciones se le confieran por ley, reglamento o ordenanza municipal.

Merece la pena destacar entre estas funciones las de intervención de los fondos municipales, pues hasta la irrupción de los Contadores en la Administración Local -que no se produjo hasta finales de la década de los sesenta del siglo XIX-, los Secretarios municipales se ocupaban de estos cometidos específicos<sup>105</sup>.

En cualquier caso lo que sí resulta evidente es que los Secretarios de los Ayuntamientos se consagran como la figura clave en la gestión municipal, y como han apuntado algunos autores<sup>106</sup>, resultaron a la postre ser un elemento integrante del proyecto de construcción nacional que impulsó el Estado liberal decimonónico, pues el ideario centralista de los moderados -de clara inspiración francesa- abocaba a un control de la Administración estatal sobre los entes territoriales locales a través de unos “*agentes*” especializados que se encargasen, en cierta manera, de hacer presente el poder central en todos los confines del país.

En este contexto hemos de referirnos de manera obligada a la figura de los *cesantes*, tipología de empleado público que surge con el auge y crecimiento de la burocracia del Estado y que atiende a aquellos que, como su propio nombre indica, cesan en los empleos que han servido en la Administración estatal y son posteriormente *recolocados* en otras funciones públicas, como pudieron ser las secretarías de los Ayuntamientos.

De esta manera, el Real Decreto de 19 de octubre de 1853<sup>107</sup> dispuso la preferencia para ocupar las plazas vacantes de las Secretarías de Ayuntamiento a aquellos aspirantes en quienes concurriera la circunstancia de haber servido en la Administración activa del Estado<sup>108</sup>. La propia norma establece en su exposición de motivos que no se pretende menoscabar la competencia de las respectivas corporaciones en el nombramiento de los

---

<sup>105</sup> Alejandro NIETO señala al respecto que el artículo 23 de la Instrucción de Contabilidad Municipal de 20 de noviembre de 1845 advierte expresamente que tienen la “*calidad de interventor*”). NIETO GARCÍA, A., «Historia y elegía...», cit., pg. 182.

<sup>106</sup> TOSCAS SANTAMANS, E., *Secretarios municipales...*, cit., pg. 143 y ss.

<sup>107</sup> Publicado la Gaceta de Madrid, núm. 294, de fecha 21 de octubre de 1853. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1853/294/A00001-00001.pdf>

<sup>108</sup> Según E. TOSCAS, los funcionarios cesantes que tenían la posibilidad de optar a las Secretarías municipales vacantes eran, entre otros, promotores fiscales, jueces de primera instancia, administradores de hacienda y administradores de correos. *Vid.* TOSCAS SANTAMANS, E., *Secretarios municipales...*, cit., citado por ORDUÑA REBOLLO, E., *Secretarios, Interventores y ...*, cit., pg. 145.

Secretarios municipales, si bien el procedimiento queda ahora supeditado a la existencia de posibles candidatos que reúnan la condición descrita de empleado cesante, previéndose también que en caso negativo habría elección libre entre los que no lo fuesen (artículo 7).

Es interesante señalar que la misma exposición de motivos de este Real Decreto de 19 de octubre de 1853 justifica su dictado en el hecho de que las Secretarías de Ayuntamientos “*exigen para su buen desempeño personas dotadas de conocimientos especiales en negocios administrativos y de experiencia en su manejo*”, circunstancia consecuente con la falta de exigencia previa de la acreditación de los conocimientos necesarios para el ejercicio de estos empleos<sup>109</sup>, y que no se llegará a corregir hasta la introducción de pruebas de habilitación específica como requisito para su desempeño en el marco del proceso de profesionalización seguido a partir de la década de los años sesenta del período decimonónico español.

En cualquier caso la incidencia efectiva de este Real Decreto de 19 de octubre de 1853 fue desigual según estudios de seguimiento en su aplicación realizados a partir de los anuncios de convocatorias publicadas en los boletines oficiales de la provincia y en la *Gazeta de Madrid*<sup>110</sup>, y todo hace pensar que en la realidad práctica los Ayuntamientos pudieron optar entre seguir la metodología de nombramientos libres de Secretarios del artículo 89 de la Ley de 8 de enero de 1845, o bien sujetarse a la condición previa de constatación de existencia de cesantes que hemos estado analizando<sup>111</sup>.

Por lo que respecta al Depositario municipal, la Ley de 8 de enero de 1845, en su artículo 79 estableció que era atribución privativa de los Ayuntamientos el nombramiento de éstos bajo exigencia de constituir las correspondientes fianzas, y en el 108 previno que el Depositario o mayordomo (denominación de claras reminiscencias medievales) tenía la obligación de rendir cuentas anualmente ante la propia corporación, de manera diferenciada pero simultáneamente a las que debía presentar también el Alcalde, con la finalidad que una vez censuradas se remitiesen al Jefe político para su ulterior aprobación.

---

<sup>109</sup> Algunos autores como E. ORDUÑA REBOLLO o A. MARTÍNEZ MARÍN, han constatado que en ocasiones existiese incompetencia y falta de preparación específica de los Secretarios. Vid. ORDUÑA REBOLLO, E., *Secretarios, Interventores y ...*, cit., pg. 143, y MARTÍNEZ MARÍN, A.: *Funcionarios locales con habilitación. Pasado, presente y futuro*. Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1999, pg. 33.

<sup>110</sup> TOSCAS SANTAMANS, E., *Secretarios municipales...*, cit., pgs. 154 a 156.

<sup>111</sup> Como señala ORDUÑA REBOLLO, E., *Secretarios, Interventores y ...*, cit., pg. 144, en esta época no existía una jerarquía normativa pues todas las normas tenían un valor análogo, lo que se definía como “*un orden normativo de configuración plana*”, con cita de LORENTE SARIÑENA, M.: *La voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*. BOE, CEPC, Madrid, 2001, pg. 187.

Al igual que sucedía con el empleo de Secretario municipal, la escasa regulación legal dispensada se complementó con las prescripciones sobre las funciones que debían desarrollar los Depositarios en el Reglamento ejecutivo de la Ley de 16 de septiembre de 1845, y sobre todo en la Instrucción de 20 de noviembre del mismo año, las cuales consistían, básicamente, en las siguientes:

- La custodia de los depósitos o valores que tuviesen en su poder.
- Confeccionar las nóminas.
- Llevar un libro de caja foliado y rubricado por el Alcalde, en el que asiente diariamente las cantidades que ingresen en su poder con referencia a la carta de pago y cargareme respectivo, y las satisfechas en virtud de libramientos, indicando el número de éstos.
- Realizar los arqueos mensuales, junto con el Alcalde y el Secretario.
- Presentar las cuentas anuales.

Aparte del ejercicio de estas tareas resulta relevante destacar la atribución al Depositario de funciones fiscalizadoras que llevaban consigo la facultad de poder suspender la ejecución de las decisiones políticas del Alcalde, pues no debía pagar cantidad alguna que no estuviese arreglada a las partidas del presupuesto y, en consecuencia, podía negarse a hacer efectivo los libramientos que ordenasen los Alcaldes que incurrieran en esta infracción, debiendo en este caso dar traslado a la Comisión provincial, que decidiría la controversia. De igual manera era obligación del Depositario negarse a satisfacer mayores cantidades que las expresadas en el pliego de condiciones bajo el cuál se hubiera hecho el remate de construcción de obras o reparación de edificios.

Vemos así como el modelo moderado de Estado centralizado, fundado en la dependencia jerárquica de los entes locales, y la desconfianza que éstos provocan, se traduce en el fortalecimiento de la figura del Depositario. Por un lado, se le dota de una posición de contrapeso con la posibilidad de ejercer reparos suspensivos a la ordenación de pagos del Alcalde y al Secretario en su función interventora, y por el otro afianza su protagonismo en la gestión económica de la corporación, pues sus amplias atribuciones estaban recogidas con indudable precisión normativa<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> A. NIETO GARCÍA explica con gran elocuencia que «En definitiva, dentro de la época isabelina nos encontramos con un Depositario fuerte, contrapunto del Alcalde, en cuanto ordenador de pagos, y del Secretario, en cuanto interventor, dotado de atribuciones muy amplias y formuladas normativamente con gran precisión: cobra, custodia, paga y rinde cuentas, con responsabilidad propia, que le diferencia de un simple cajero; sus cuentas, complementadas con las del Alcalde, cifran la actividad económica del Municipio y en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, sus decisiones pueden bloquear las del Alcalde,

### 1.1.3. LA SUPRESIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LAS DIPUTACIONES Y EL MANTENIMIENTO DE LOS DEPOSITARIOS PROVINCIALES EN LA DÉCADA MODERADA

La Ley de 8 de enero de 1845, de organización y atribuciones de las Diputaciones Provinciales, es coherente con el ideario moderado de eliminar cualquier vestigio de poder local que se opusiera al sistema centralizador y de subordinación jerárquica que propugna, y en consecuencia reduce drásticamente las actividades de las Diputaciones Provinciales que pasan a tener un papel de escasa relevancia frente al ejercicio de la acción gubernativa que en nombre del Rey y de la Administración del Estado ejercen los Jefes políticos, denominados Gobernadores Civiles a partir de 1849<sup>113</sup>. En este sentido es necesario aclarar que la vida política y administrativa de las provincias se asienta sobre tres instituciones de gobierno, constituidas por el Gobernador o Jefe político, la Diputación provincial –presidida por aquél-, y el Consejo Provincial y, como hemos señalado, el carácter predominante del primero se proyecta sobre las otras dos que pierden su protagonismo en el desarrollo de la actividad administrativa del régimen provincial.

De esta manera se entiende que en esta misma ley se llegase incluso a suprimir el empleo de Secretario de la Diputación, pues su artículo 41 señalaba que en el primer día de cada reunión la propia corporación nombraría, entre sus miembros, un Secretario y un Vicesecretario que actuarían solamente mientras durase la sesión, y cuya única función sería la de la redacción de la correspondiente acta. A ello hay que añadir, como factor coadyuvante, la considerable reducción del período de sesiones, pues ahora sólo habrá obligación de convocar anualmente dos de carácter ordinario con una duración prevista de veinte días en cada uno de estos períodos.

No podemos ocultar, pues, que la legislación moderada dispensó un trato ciertamente negativo a la figura del Secretario de la Diputación, al que llegó formalmente a suprimir, y ello pese al paradójico reconocimiento de las importantes funciones que había desarrollado hasta la fecha como lo demuestra el contenido de la Real Orden de 15 de enero de 1845<sup>114</sup>, en la que

---

elevándose en tal caso sus diferencias a una instancia superior para que las dirima». NIETO GARCÍA, A., «Historia y elegía...», cit., pg. 184.

<sup>113</sup> GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, A., *Evolución legislativa ...*, cit., pg. 202.

<sup>114</sup> «Con arreglo a la nueva ley de diputaciones provinciales deben suprimirse las secretarías de estas corporaciones, para lo cual se comunicarán a V. S. las instrucciones necesarias. Pero deseando la Reina utilizar los conocimientos y la práctica de los empleados en las expresadas secretarías, ya al organizar la administración de las provincias con arreglo a las nuevas leyes, ya en las demás oficinas del Estado, ha tenido a bien mandar S.M. que V.S. remita con toda urgencia las hojas de servicios de aquellos en el modo y forma que remite anualmente las de los empleados en ese gobierno político».

Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 3.777, de fecha 16 de enero de 1845. Disponible en:



se requería a los Jefes políticos que remitiesen, con toda urgencia, las hojas de servicios de los empleados supresos con el objetivo de aprovechar sus conocimientos y la práctica adquirida en la organización de la Administración provincial.

Lo que sí resulta evidente es que la aplicación de la medida supresora no se realizó siempre de manera inmediata, pues según hemos podido comprobar al revisar las actas de la Diputación Provincial de Baleares, en octubre de aquel mismo año –diez meses más tarde de la aprobación de la ley-dicha corporación tuvo que nombrar un Secretario interino pese al mandato legislativo que conocemos. De acuerdo con la transcripción del acta de la sesión de día 24 de octubre de 1845, las razones que abocaron a tal decisión fueron el reducido número de diputados de la corporación balear y la acumulación del trabajo existente en la Secretaría de la Diputación, circunstancias que hacían precisa una ineludible continuidad del personal que hasta entonces se había encargado de ejecutarlo. Por este motivo se optó por designar bajo la forma indicada del *interino* al mismo secretario que hasta entonces había ocupado el cargo<sup>115</sup>.

En cuanto al Depositario Provincial, a diferencia del Secretario, no es objeto expreso de supresión en el texto legislativo, aunque su regulación es extremadamente parca, pues en el mismo ni siquiera se hace referencia al sistema de nombramiento y cese, -que debió continuar en la esfera de la propia corporación provincial de la cual dependía-, siendo la única mención la que se contiene en el artículo 69 cuando prescribe que el Depositario no hará pago alguno sino en virtud de libramiento oportuno de Jefe Político y hasta la cantidad incluida en el presupuesto provincial para cada establecimiento, ramo o servicio público.

Sin lugar a dudas, la concentración de la dirección política y administrativa en manos del Gobernador, propia de esta época moderada, provocó una acentuada disminución de la actividad funcional en nuestros empleos provinciales, pues el carácter presidencialista y de subordinación al poder central no se avenía bien con los cometidos tradicionales de contrapeso y control burocráticos que tenían encomendados.

---

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1845/3777/A00001-00001.pdf>.

<sup>115</sup> El designado fue D. Antonio Canals Mayol, abogado y doctor en derecho por la Universidad Lul·liana de Mallorca.

## 1.2. EL BIENIO PROGRESISTA (1854-1856)

### 1.2.1. CONTEXTO HISTÓRICO

La retirada de Narváez al frente del Gobierno por el natural desgaste en el ejercicio del poder dio paso a una etapa de gobiernos débiles e impopulares que auspiciaron un nuevo cambio político en 1854, cuyo detonante más significativo fue la batalla librada entre el regimiento sublevado del general O'Donell y las tropas gubernamentales en el municipio madrileño de Vicálvaro, el día 30 de junio de ese año, y cuyo indeciso resultado fue confirmado en días posteriores con nuevas algarabías populares en Madrid que se tradujeron en el llamado "*Manifiesto de Manzanares*", documento reivindicativo que propugnaba unas reformas políticas de sesgo liberal más acentuadas<sup>116</sup>.

Estos sucesos provocaron la dimisión del Gobierno y ante la amenaza que la revolución se lleve por delante a la propia institución monárquica<sup>117</sup> Isabel II vuelve a confiar las riendas del poder en el general Espartero, representante cualificado del partido progresista, aunque en el ejecutivo que se constituye se incorporan también un grupo de liberales conservadores y el propio general O'Donell, instigador inicial del movimiento que ocasionó el cambio político.

El nuevo régimen impulsó un nuevo texto constitucional de marcadas tendencias aperturistas y consecuente con los movimientos de igual signo que se suceden en otros países europeos a raíz de revoluciones similares a la desarrollada en España, pero la inestabilidad política característica de esta época, con continuos enfrentamientos entre las tendencias más progresistas de Espartero y las conservadoras de O'Donell, provocan el fracaso de la reforma constitucional emprendida y de esta manera la conocida Constitución *non nata* de 1856<sup>118</sup>, pese a resultar aprobada por las Cortes, no llegó a promulgarse ante la caída de Espartero y la consecuente liquidación de este llamado "bienio progresista" en un nuevo enfrentamiento militar capitaneado, esta vez también, por O'Donell a mediados de julio de 1856.

---

<sup>116</sup> Vid. COMELLAS GARCÍA-LLERA, J.L., *Historia de España ...*, cit., pgs. 307-310, y SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y períodos constituyentes...*, cit., pgs 47-50.

<sup>117</sup> A consecuencia de esta sublevación popular la Reina madre, María Cristina, tuvo que huir del territorio español ante el incendio del palacio donde residía.

<sup>118</sup> Vid. CASANOVA AGUILAR, I.: «Las Constituyentes de 1854. Origen y fisonomía general», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 37, enero-febrero 1984, pgs. 135-172.

### 1.2.2. LOS SECRETARIOS Y LOS DEPOSITARIOS EN LA LEY MUNICIPAL DE 5 DE JULIO DE 1856.

Instaurado el nuevo régimen progresista, una de las primeras medidas adoptadas en el ámbito del régimen local fue la vuelta a los postulados de la legislación gaditana. De esta forma, mediante el Real Decreto de 7 de agosto de 1854<sup>119</sup> se ordenaba a Ayuntamientos y Diputaciones que en el ejercicio de sus atribuciones se rigiesen conforme a lo establecido en la Ley de las Cortes de 3 de febrero de 1823 y demás disposiciones que se hallaban vigentes al publicarse el RD de 30 de diciembre de 1843.

Esta declaración de intenciones fue seguida por la convocatoria de Cortes Constituyentes que simultáneamente a la preparación de un nuevo texto constitucional decidieron abordar la problemática del régimen local conforme a los nuevos principios de renovación institucional que inspiraron la génesis del cambio político producido.

Así, junto a la aprobación del Título XI de la futura Constitución dedicado a las Diputaciones y Ayuntamientos, se aprobaron unas bases constitucionales de la Administración municipal y provincial, que sirvieron de fundamento para la tramitación de dos importantes proyectos de leyes orgánicas para el gobierno y administración provincial y municipal, de los que sólo cristalizó la aprobación de ésta última mediante la Ley de organización y administración municipal de 5 de julio de 1856<sup>120</sup>.

En esta nueva ley municipal, de corta vigencia –apenas tres meses-, pero de importante calado por lo que constituye de precedente normativo inmediato del régimen local español posterior al reinado isabelino, se atiende a una evidente consolidación del empleo de Secretario municipal, al mantenerse su obligatoriedad en todos los Ayuntamientos y la encomienda de sus cometidos tradicionales, y la determinación -por vez primera- de los requisitos para el desempeño de sus funciones estableciendo que su nombramiento debía recaer entre españoles mayores de edad que estuviesen en pleno goce de los derechos civiles y que no se encontrasen inhabilitados para los políticos, defiriéndose a una posterior ley de instrucción pública la determinación concreta de las titulaciones académicas que debían exigirse.

---

<sup>119</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 584, de fecha 8 de agosto de 1854. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1854/584/A00001-00001.pdf>

<sup>120</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 1.280, de fecha 6 de julio de 1856. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1856/1280/A00001-00004.pdf>

También merece destacarse el pormenorizado procedimiento que se regula para la provisión de estas vacantes, exigiéndose los correspondientes anuncios *en los parajes de costumbre* y en el Boletín Oficial de la Provincia. El nombramiento correspondía a la propia Corporación y se debía dar conocimiento del mismo a la Diputación y al Gobernador, sin que se atribuyese a este último ninguna facultad de destitución como sucedía en la normativa moderada anterior, lo cual evidencia un claro síntoma de la tendencia descentralizadora que impregna la nueva ley.

Finalmente cabe señalar como signo de fortalecimiento y estabilidad de este empleo la exigencia del voto favorable de los dos tercios del número legal de miembros corporativos para acordar su destitución.

Por lo que respecta al Depositario municipal, su figura tiene escasa dedicación en esta ley, cuyo nombramiento y remoción continúan en el ámbito de decisión de la propia corporación. Como notas más destacadas podemos indicar que todos los fondos municipales deben ingresarse en la caja única del Ayuntamiento cuya custodia está confiada precisamente al Depositario, quien en mérito a tan importante atribución debe responder ante la corporación por los actos que realice en el ejercicio de sus funciones. También es preciso señalar que retiene la facultad de suspender el libramiento de aquellos pagos en los que no consten las firmas exigidas (Alcalde, Secretario y Regidor), de acuerdo con la configuración de un procedimiento de control más exhaustivo de la gestión económico financiera municipal<sup>121</sup>.

### 1.3. LA ETAPA DE LA UNIÓN LIBERAL HASTA LA CAÍDA DE LA MONARQUÍA (1856-1868)

#### 1.3.1. CONTEXTO HISTÓRICO

Los acontecimientos que acabaron con el bienio progresista en 1856 supusieron la vuelta al poder de los moderados, que en una primera fase liderada por su líder tradicional, el general Narváez, emprenden la labor de desmontar la organización institucional creada por sus adversarios políticos y volver a los postulados ideológicos anteriores a la etapa ahora finiquitada.

---

<sup>121</sup> VERA TORRECILLA, R.J. , «Fundamento, origen y evolución de los Cuerpos Nacionales (I)..... », cit., pg. 10.

Pero la falta de renovación de su programa y las inconsecuencias de su acomodación a los nuevos tiempos propiciaron su descrédito y el auge de una nueva formación política, la Unión Liberal impulsada por Leopoldo O'Donnell, que gracias a una política ecléctica logró mantenerse en el poder durante todo un lustro (1858-1863), etapa de estabilidad política y económica conocida con el nombre de “*Gobierno Largo*”.<sup>122</sup>

La carencia de un programa político concreto y la progresiva separación ideológica de sus miembros a la hora de abordar los problemas que se iban planteando abocaron el final del proyecto político unionista que desembocó en una etapa final de marcado signo reaccionario y, como consecuencia, de fuerte contestación popular, cuyo progresivo incremento desembocó en la conocida “*Gloriosa*” revolución de septiembre de 1868 a raíz de la cual la reina Isabel II se vio forzada a emprender el camino del exilio.

### 1.3.2. LA REGULACIÓN NORMATIVA DE LOS EMPLEOS DEL SECRETARIO Y DEL DEPOSITARIO PROVINCIALES EN LA SEGUNDA ETAPA DEL MODERANTISMO

Disueltas la Cortes Constituyentes, el Real Decreto de 16 de octubre de 1856<sup>123</sup>, reestablece “*en toda su fuerza y vigor*” –cita textual- las leyes sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales de 1845.

Sin embargo resultó evidente que la legislación reestablecida precisaba de unas necesarias adaptaciones con objeto de acomodarla a las nuevas circunstancias temporales<sup>124</sup> y por este motivo se sucedió una retahíla de proyectos legislativos para su reforma de los que sólo unos pocos alumbraron su aprobación y consecuente puesta en vigor.

Podemos anticipar que sólo los empleos provinciales de Secretario y Depositario van a verse afectados por las nuevas normas, amén de constatar la

---

<sup>122</sup> Para un conocimiento más exhaustivo de esta etapa es recomendable la lectura del artículo de CUENCA TORIBIO, J.M.: «La Unión Liberal: una tentativa de interpretación», incluido en el I Seminario de Historia de la Administración dedicado a *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo en España*, INAP, Madrid, 2001, pgs. 185 a 204.

<sup>123</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 1.383, de fecha 17 de octubre de 1856. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1856/1383/A00001-00001.pdf>

<sup>124</sup> Vid. BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, cit., pgs. 154-164.

irrupción de la nueva figura del Contador<sup>125</sup>, a cuyo estudio más detallado dedicaremos el último apartado de este capítulo.

Siguiendo el *íter* normativo temporal, hemos de empezar nuestro análisis con la Ley y el Reglamento de 25 de septiembre de 1863<sup>126</sup>, sobre gobierno y administración de las provincias, cuya aportación más destacada es la reposición de la figura del Secretario de la Diputación y del Consejo Provincial, que como ya hemos comentado anteriormente había sido suprimido por la Ley de 8 de enero de 1845.

Interesa señalar como novedad que aparece por primera vez en el artículo 47 de esta Ley la exigencia de la posesión del título académico de licenciado en Leyes o Administración o Abogado para poder ejercer el cargo, mientras que sus funciones son definidas pormenorizadamente en el reglamento de ejecución de la ley (artículos 159 a 165), destacando entre las mismas el auxilio a los Diputados, Consejeros y comisiones en el despacho de los negocios.

También merece destacarse el hecho de que el nombramiento de Secretario de la Diputación Provincial se realizaba por el Ministerio de la Gobernación entre una terna que formulaba la corporación interesada. En este sentido hemos localizado en el Archivo General del Consell Insular de Mallorca (AGCM) el expediente de creación de la plaza de Secretario de la Diputación Provincial de Baleares<sup>127</sup>, en el que se cita que por Real Orden de 20 de diciembre de 1863 se encarga a dicha Diputación que en las primeras sesiones que celebre forme la propuesta para nombrar el secretario<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> Vid. Ley y reglamento de presupuestos y contabilidad provincial, de 20 de septiembre de 1865, publicados en la Gaceta de Madrid, núm. 274, de fecha 1 de octubre de 1865, disponibles en los dominios <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1865/274/A00001-00002.pdf> y <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1865/274/A00002-00003.pdf>

<sup>126</sup> Publicados en la Gaceta de Madrid, núm. 270, de fecha 27 de septiembre de 1863. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1863/270/A00001-00002.pdf>

<sup>127</sup> ES AGCM XIII - 293/12.

<sup>128</sup> En cumplimiento del citado requerimiento se reunió la Diputación en sesión de día 3 de enero de 1865 que procedió a la confección de la terna previa oportuna votación en la que resultaron elegidos D. Sebastián Font y Miralles, que obtuvo siete votos, D. Damián Planas y Nadal y D. Luís Castellá y Amengual, que obtuvieron cinco, si bien este último empate se discernió a suerte resultando colocados de acuerdo con el orden descrito. Resulta curioso comprobar que finalmente el escogido por el Ministerio de la Gobernación para ocupar el cargo fue, precisamente, el último de la terna, D. Luís Castellá y Amengual, según dispuso la Real Orden de nombramiento de 14 de enero de 1864.

No obstante su duración en el cargo fue bastante corta pues mediante Real Orden de 13 de octubre de 1865 se procedió a su destitución por causa de abandono de destino en la época del cólera (ES AGCM II – 787/21).

Fue substituido por D. Sebastián Font Miralles, por nombramiento en Real Orden de 21 de diciembre de 1865, habiendo seguido el mismo procedimiento de previa propuesta en terna.

En cuanto al Depositario Provincial, sus funciones se verán recortadas ciertamente con el advenimiento del nuevo empleo de Contador, aunque conservará las tradicionales tareas de responsabilidad en la recaudación de rentas y productos, recepción de legados y donaciones, el ingreso de las cantidades que la Hacienda le entregue en concepto de recargos y arbitrios provinciales, comprobación de los pagos librados por el Gobernador e intervenidos por el Contador, etc.<sup>129</sup>.

Su nombramiento, al igual que el Secretario de la Diputación Provincial, también se lleva a cabo por el Ministerio de la Gobernación, de acuerdo con la propuesta previa de la corporación provincial correspondiente formulada mediante el conocido sistema de terna de candidatos<sup>130</sup>.

Finalmente, en pleno ocaso del régimen político imperante, que desembocó en un moderantismo reaccionario y una deriva hacia tendencias incluso más centralizadoras, se dicta el Real Decreto de 21 de octubre de 1866<sup>131</sup> por el que se reforman las leyes sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos y para el gobierno y administración de las provincias, conforme a dos proyectos de ley que se adjuntan, en un ejercicio ciertamente caótico de técnica jurídica que sería inimaginable en los tiempos actuales.

A los efectos de nuestro estudio interesa sólo destacar que nuevamente se suprime el empleo de Secretario de la Diputación Provincial –que pasará a ser otra vez desempeñado por un miembro corporativo de forma gratuita-, aunque sí se mantiene la figura del Secretario del Consejo Provincial –órgano consultivo y con funciones jurisdiccionales contencioso administrativas-, para cuyo ejercicio se requiere poseer la titulación de licenciado en Leyes o Administración, o también de Abogado.

---

<sup>129</sup> Vid. Art. 130 del Reglamento para la ejecución de la Ley de presupuestos y contabilidad provincial.

<sup>130</sup> MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con habilitación...*, cit., pg. 37, al comentar el régimen normativo previo establecido en la Ley de organización y atribuciones de las Diputaciones Provinciales de 8 de enero de 1845, comenta que dicha ley no se refiere al nombramiento y cese de los Depositarios Provinciales, por lo que deduce que estos mecanismos debieron permanecer en la esfera de los cometidos propios de las mismas corporaciones provinciales.

Sin embargo, en el AGCM hemos localizado el nombramiento por el Director general de Administración del Ministerio de la Gobernación, en fecha 8 de mayo de 1858, de D. Bartolomé Gelabert y Bennássar como Depositario de los fondos del Presupuesto provincial de las Baleares, lo que supone un claro antecedente del sistema que implantará de forma explícita la Ley sobre gobierno y administración de las provincias de 25 de septiembre de 1863.

<sup>131</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 295, de fecha 22 de octubre de 1866. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1866/295/A00001-00002.pdf>

## 2. LA IRRUPCIÓN DEL CONTADOR.

La primera legislación moderada había pergeñado, de manera indiciaria, unas prístinas funciones de intervención de fondos que aparecían así señaladas tanto en el artículo 61.2 del RD de 30 de diciembre de 1843, por el que se mandó poner en ejecución la Ley Municipal de 14 de julio de 1840, como en el artículo 79.1 de la Ley Municipal de 8 de enero de 1845, si bien con el añadido harto elocuente de *“donde sean necesarios”*.

Se trató de una mera posibilidad que en muy pocas ocasiones se debió poner en práctica, pues es el Secretario municipal quien efectivamente ejerce estas funciones interventoras tal como recogía de manera expresa la Instrucción de 20 de noviembre de 1845<sup>132</sup>.

Pero no sería hasta la entrada en vigor de la Ley de presupuestos y contabilidad provincial, de 20 de septiembre de 1865, cuando se asiste al nacimiento del Cuerpo de Contadores de Fondos en la esfera local, más tarde redenominados Interventores de Fondos de Administración Local<sup>133</sup>.

De esta manera, disponía el artículo 38 de esta Ley que: *“Las funciones de Contador serán desempeñadas por un empleado que nombrará el Gobierno, a propuesta en terna de la Diputación”*. Por su parte, el Reglamento de ejecución de la Ley citada, de su misma fecha, particulariza este nuevo empleo provincial al que denomina expresamente con el ampuloso título de *“Oficial Mayor del Consejo Provincial – Contador de los fondos del presupuesto de la provincia”*, detallando sus funciones minuciosamente en los quince apartados de su artículo 123. Entre estas destacan las que conciernen a operaciones de contabilidad e inventario (llevarza de libros de cuenta y razón de los ingresos y gastos del presupuesto provincial), además de otras características de la ejecución de los estados de ingreso y de gasto (extensión de nóminas, redacción de los libramientos de pagos, etc.).

Se hace preciso destacar la influencia del Gobierno central en la configuración de este nuevo y singular empleo funcional, pues quedaba clara la intención de la Administración estatal de proyectar su control sobre la periferia, al objeto de garantizar la capacidad y la estabilidad en el ejercicio de las necesarias funciones de control económico-financiero de los entes locales. Buena prueba de ello lo demuestra el hecho de que por primera vez en la etapa del constitucionalismo moderno español se introduce la necesidad de superar

---

<sup>132</sup> NIETO GARCÍA, A., «Historia y elegía...», cit., pgs. 185-188.

<sup>133</sup> VERA TORRECILLA, R.J. , «Fundamento, origen y evolución de los Cuerpos Nacionales (I)..... », cit., pg. 11.



un examen presencial de conocimientos para desempeñar un empleo local, como el de Contador provincial, el cual se realizaba en Madrid y era organizado por el Ministerio de la Gobernación, con la finalidad de acreditar la aptitud necesaria para su correcto ejercicio.<sup>134</sup>

La aplicación de estas previsiones fue de una gran rapidez pues, tal como hemos podido comprobar en el AGCM, con fecha de 3 de febrero de 1866 el Director general de Administración Local remitió al Presidente de la Diputación Provincial de Baleares una comunicación<sup>135</sup> en la que le instaba para que se reuniese a la misma con el fin de formular la propuesta en terna de candidatos para el nombramiento de Oficial mayor del Consejo Contador de fondos provinciales. A dicho efecto adjuntaba la lista de los aspirantes que habían sido declarados aptos para el desempeño de dichos destinos por haber demostrado suficientemente, a juicio del tribunal calificador, sus conocimientos en las diversas materias que comprendía el programa inserto en la pertinente convocatoria.

El procedimiento de provisión seguido se articuló mediante un anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Baleares, de fecha 9 de febrero de 1866, en el cual se disponía la apertura de un plazo de diez días para que los aspirantes interesados presentasen su solicitud ante el Gobierno de la Provincia. Finalizado el mismo, se formuló la correspondiente terna de candidatos<sup>136</sup> que fue elevada al Ministro de la Gobernación quien en fecha 1 de marzo de 1866 resolvió el nombramiento<sup>137</sup> a favor de D. Lino Pinillos<sup>138</sup>, que pasó a ser el primer contador provincial en la historia de la Diputación de Baleares.

Vemos así como entre los altos funcionarios locales surge una figura nueva, de clara ascendencia estatal –a diferencia del Secretario y Depositario constitucionales, cuyos orígenes provienen inequívocamente de las propias

---

<sup>134</sup> La Real Orden de 30 de septiembre de 1865 aprueba el programa de materias de este examen. Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 274, de fecha 1 de octubre de 1865. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1865/274/A00004-00004.pdf>

<sup>135</sup> ES AGCM XIII – 294/102.

<sup>136</sup> ES AGCM XIII – 294/103

<sup>137</sup> ES AGCM XIII – 294/124

<sup>138</sup> El candidato finalmente elegido desempeñaba hasta entonces el empleo de Oficial 1.º de la Comisión de Cuentas del Gobierno provincial de Baleares y figuraba en primer orden de la terna, por delante de los otros dos aspirantes, D. Ángel Chamorro Rodríguez, que ejercía idénticas funciones en el Gobierno de la provincia de Valladolid, y de D. Silvano Font y Muntaner.

Este último, sin embargo, desarrolló posteriormente una larga etapa en la Diputación Provincial de Baleares ejerciendo el cargo de Secretario desde el 15 de enero de 1870 hasta su jubilación en diciembre de 1912. Curiosamente fue substituido por su hijo Miguel Font Gorostiza, que la ocupó también durante un extenso período de más de treinta años (1912-1945).

corporaciones-, que irrumpirá primero en la esfera provincial para poco después desembarcar en la municipal a través de la Ley municipal de 20 de agosto 1870. Su protagonismo va a cercenar el papel de los dos otros empleos, introduciéndose como *“una cuña entre el Secretario y el Depositario”*<sup>139</sup>, atribuyéndose facultades de ambos, en especial del primero de ellos.

---

<sup>139</sup> NIETO GARCÍA, A., «Historia y elegía...», cit., pg. 186.

## CAPÍTULO V.- EL SEXENIO REVOLUCIONARIO (1868-1874)

### 1. BREVE REFERENCIA AL CONTEXTO HISTÓRICO

Ciertamente, dentro del convulso siglo XIX español, el denominado «*Sexenio democrático o revolucionario*» fue una de sus etapas más agitadas. Buena prueba de ello lo demuestran los diferentes regímenes que se van sucediendo de manera vertiginosa en tan escueto lapso temporal, a saber:

- Destronamiento de Isabel II (septiembre de 1868)
- Gobierno provisional del general Serrano (octubre de 1868 a junio de 1869)
- Regencia interina del general Serrano, tras la aprobación de la Constitución de 1869 (junio de 1869 a noviembre de 1870).
- Monarquía parlamentaria de Amadeo I de Saboya (noviembre de 1870 a febrero de 1873)
- I República (federal y unitaria), con cuatro presidentes (febrero de 1873 a enero de 1874)
- Régimen sin definición del general Serrano (enero de 1874 a diciembre de 1874)
- Restauración de la dinastía borbónica derribada en un principio, encarnada ahora en el nuevo rey Alfonso XII (diciembre de 1874).

Los factores coadyuvantes a esta manifiesta inestabilidad política proceden, en primer lugar, de diferentes conflictos de envergadura que van a ir solapándose en el mismo espacio temporal, como son la sublevación cubana y el rebrote de la causa carlista -que originará una nueva guerra-, sin olvidar el movimiento cantonal que se generó en la etapa federal de la I República y que tuvo que ser sofocado por la vía militar.

Aparte de estas causas explícitas, diferentes autores<sup>140</sup> han buscado un trasfondo socioeconómico que ayudaría a entender también los vaivenes relatados, y en este sentido se refieren a la gran crisis financiera internacional desatada a partir de 1866, que provocó la quiebra de muchos bancos y empresas, así como también la conflictividad social derivada de auténticos problemas de subsistencias derivados de malas cosechas (1867 y 1868), a todo lo cual habría que añadir, como colofón, el creciente descontento y las demandas existenciales que empieza a exigir una incipiente masa obrera nacida al socaire de los primeros asentamientos industriales urbanos.

---

<sup>140</sup> Por todos, CARR, R.: *Historia de España*. Grup 62, Ediciones Península, S.A., Barcelona, 2006, pgs. 263-272.

En el próximo apartado vamos a indagar sobre la situación, en esta convulsa época, del colectivo funcional que estamos analizando, con referencia expresa a la normativa más destacada que les fue de aplicación y los cometidos específicos que tuvieron que desempeñar.

## 2. NORMATIVA RELEVANTE EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL Y FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS SECRETARIOS, DEPOSITARIOS Y CONTADORES

En esta agitada etapa histórica las normas de cabecera rectoras del régimen local español vienen constituidas, en orden cronológico de aparición, por el Decreto-Ley de 21 de octubre de 1868 y las nuevas Leyes municipal y provincial de 20 de agosto de 1870.

A continuación analizaremos cuál fue el tratamiento normativo concreto de esta mencionada legislación en lo que atañe a los empleos municipales y provinciales que constituyen el objeto de nuestro estudio, estableciendo las correspondientes similitudes y diferencias entre las mismas, y en relación, también, a anteriores etapas que les precedieron en su regulación.

### 2.1 SECRETARIOS Y DEPOSITARIOS MUNICIPALES EN EL DECRETO-LEY DE 21 DE OCTUBRE DE 1868.

Apenas un mes después de los hechos desencadenantes del cambio político originado por la llamada revolución septembrina<sup>141</sup>, el Decreto de 21 de octubre de 1868<sup>142</sup> procedió a declarar obligatorias y vigentes dos leyes adjuntas concernientes a la llamada Ley Municipal y Ley Orgánica Provincial, cuyos textos normativos reproducían las leyes de régimen local del anterior bienio progresista (1854-1856)<sup>143</sup>, con el que guardaba estrecha vinculación ideológica el nuevo escenario político instaurado.

---

<sup>141</sup> Los acontecimientos revolucionarios se vivieron con especial virulencia en determinados lugares de las Islas Baleares. En este sentido hay que señalar que en pueblos como Santanyí, Andratx y Porreres fueron objeto de saqueo, -llegando a ser pasto de las llamas-, sus archivos municipales, razón por la cuál se perdió gran parte de su documentación histórica anterior a este momento. Vid., BARCELÓ CRESPI, M., *Vida Municipal i Nova Planta. Porreres, 1718-1728*. Edición de l'Ajuntament de Porreres, Lluçmajor, 1993.

<sup>142</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 296, de fecha 22 de octubre de 1868. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1868/296/A00002-00010.pdf> y <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1868/296/A00010-00014.pdf>

<sup>143</sup> En concreto, la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856, y la llamada Ley Orgánica Provincial, texto derivado del proyecto de ley del mismo nombre que las Cortes Constituyentes de 1854-56 no llegaron a discutir y aprobar.

Con este Decreto, de alcance transitorio, fue sustituido el régimen local moderado derivado de la Constitución de 1845 por los productos normativos emanados de la Asamblea progresista de 1854, con el propósito evidente de servir como instrumento de apoyo necesario para Diputaciones provinciales y Ayuntamientos mientras las Cortes Constituyentes elaboraran un nuevo texto constitucional concordante con el ideario democrático y liberal del momento.

En lo que hace referencia al Secretario municipal, el Decreto de 1868 reproduce la regulación de la Ley de 1856, con el añadido de ampliar entre sus funciones la de formar inventario de todos los papeles y documentos del archivo bajo su custodia y una obligación nueva de auxiliar a las Juntas periciales en la confección de amillaramientos y repartos.

Y por lo que afecta a los Depositarios de los Ayuntamientos, ninguna mención especial debemos anotar aquí en relación a lo que ya expusimos al estudiar su regulación en la Ley de 1856.

## 2.2 SECRETARIOS Y DEPOSITARIOS PROVINCIALES EN EL DECRETO-LEY DE 21 DE OCTUBRE DE 1868. LA DESAPARICIÓN DEL CONTADOR.

A diferencia de su homólogo municipal, el Secretario de la Diputación Provincial sufre variados paréntesis regulatorios desde su génesis en la Constitución de Cádiz de 1812, pues recordemos que fue objeto de supresión en la Ley de organización y atribuciones de las Diputaciones Provinciales de 8 de enero de 1845, para posteriormente ser restituido en la Ley sobre gobierno y administración de las provincias de 25 de septiembre de 1863, y de nuevo suprimido en el extraño Decreto de 21 de octubre de 1866, de reforma de dicha ley, si bien lo mantuvo únicamente por lo que concierne al Consejo Provincial.

Pues bien, el Decreto-Ley de 21 de octubre de 1868, canalizador en el ámbito local de los cambios derivados de la revolución que acabó con el reinado de Isabel II, será la norma que definitivamente instaure y consolide la presencia de este destacado empleo de la Administración provincial hasta nuestros días.

La importancia que el Decreto-Ley de 1868 otorga a los Secretarios de las Diputaciones provinciales es evidente cuando dedica todo su capítulo IV a regular las condiciones de ejercicio de este empleo y sus funciones. A diferencia del texto originario de 1856 que se remitía directamente a las previsiones contempladas para los Secretarios de Ayuntamiento, ahora esta norma transitoria enumera con detalle en su artículo 44 las obligaciones que corresponden a los Secretarios de la Diputaciones provinciales, con la

importante novedad de encomendarles el desempeño de la Intervención de fondos, por lo que se suprimían circunstancialmente los contadores que habían sido creados por la Ley de presupuestos y contabilidad provincial, de 20 de septiembre de 1865.<sup>144</sup>

Más interés suscita quizás para nuestra investigación el hecho que se instaure como medida de profesionalización que el acceso al cargo requiere la superación de un examen en el que los aspirantes deberán acreditar conocimientos legales suficientes para su correcto desempeño. En consecuencia, por Decreto del Ministerio de la Gobernación de 4 de enero de 1869<sup>145</sup>, se convocaron las primeras pruebas que se desarrollaron de forma centralizada en Madrid, ante tres tribunales distintos, integrados por Consejeros de Estado, Diputados provinciales y Catedráticos de Derecho Administrativo, y en las que los candidatos admitidos<sup>146</sup> se enfrentaron a tres ejercicios (escrito, oral y caso práctico) que versaron sobre Derecho político y administrativo, práctica de la Administración civil y económica, sobre la letra, espíritu y aplicación de las leyes provinciales, municipal, y sobre todas las demás leyes y disposiciones de gobierno relativas a los mismos ramos.<sup>147</sup>

De esta convocatoria salió la primera promoción de Secretarios de Administración Local en España<sup>148</sup>, y las provisiones de destinos correspondientes se efectuaron bajo la modalidad de terna de candidatos propuestos desde el Ministerio de la Gobernación para cada Secretaría de Diputación provincial, con elección libre entre los mismos por la respectiva Administración provincial. En cuanto a las situaciones de suspensión o destitución que están en manos de la Diputación, resulta sorprendente que no se prevea ninguna causa específica ni garantía de incoación de expediente

---

<sup>144</sup> En cualquier caso hay que anotar que no se les despojó totalmente de empleo a los contadores existentes pues por artículo transitorio 2º de este Decreto-Ley se proveyó que: *“Hasta tanto que, constituidas las Diputaciones con arreglo á la ley precedente, puedan nombrar sus Secretarios conforme á las disposiciones de la misma, desempeñarán el cargo de Secretarios los Contadores de fondos provinciales, que quedarán después como Oficiales primeros de las Secretarías, encargados del negociado de Contabilidad”*.

<sup>145</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 5, de 5 de enero de 1869, con rectificación de errores publicada en el núm. posterior, un día después. Disponibles en:

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1869/005/A00001-00001.pdf>

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1869/006/A00001-00001.pdf>

<sup>146</sup> Cerca de un centenar, según la lista nominal publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 44, de 13 de febrero de 1869 y disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1869/044/A00001-00001.pdf>

<sup>147</sup> Así se dispuso literalmente en el artículo 3º de la convocatoria. Como dato añadido hay que mencionar que en el preámbulo de este decreto se justifica que no se puede dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 38 en la Ley Orgánica Provincial vigente en cuanto a exigencia de conocimientos constitucionales al no existir en aquel momento una Constitución promulgada ni forma de gobierno legalmente establecida.

<sup>148</sup> BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, cit., pg. 167.

previo –como así se había dispuesto para los Secretarios municipales en la ley moderada de 1845-, pues el lacónico dictado del artículo 45 de la Ley Orgánica Provincial únicamente contemplaba para estos supuestos la procedencia de ponerlo en conocimiento del Gobernador de la Provincia y el inicio del consecuente procedimiento de cobertura de la vacante producida a través del correspondiente anuncio.

Por lo que se refiere al Depositario provincial, ninguna mención resulta digna de destacar en cuanto a su escueta regulación en la ley provincial adjunta al Decreto-Ley de 21 de octubre de 1868, que se limita en esta materia a ratificar lo ya dispuesto en el texto de referencia del bienio progresista.

### 2.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1869 Y SU INCIDENCIA EN LA REGULACIÓN DE LAS NUEVAS LEYES MUNICIPAL Y PROVINCIAL DE 1870.

El movimiento revolucionario desencadenado en 1868 cristalizó finalmente en la promulgación de la Constitución de 1 de junio de 1869<sup>149</sup>, considerada por amplia mayoría doctrinal<sup>150</sup> como la primera Constitución democrática de nuestra historia, uno de cuyos logros más destacados fue el de la consagración del sufragio universal<sup>151</sup> que coadyuvará a una conformación de base democrática de las instituciones de gobierno, entre las que habrá que contar –como no podía ser de otra forma- a las corporaciones provinciales y municipales.<sup>152</sup>

El nuevo régimen local nace a partir de los postulados contenidos en el Título VIII de la Constitución de 1869, denominado “*De las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos*”, que contiene una muy parca regulación pues sólo está compuesto por el artículo 99, limitado a establecer los principios a los que deberán sujetarse las futuras leyes de desarrollo local.

---

<sup>149</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 158, de fecha 7 de junio de 1869. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1869/158/A00001-00002.pdf>.

Uno de los estudios más profundos sobre la misma puede encontrarse en CARRO MARTÍNEZ, A.: *La Constitución española de 1869*. Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1952.

<sup>150</sup> SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y períodos constituyentes...*, cit., pg. 57.

<sup>151</sup> Si bien limitado al género masculino, pues como dice Adolfo POSADA: «...Que es un sufragio *restringido*, pues las mujeres son ciudadanas, como los varones, y en esta fórmula no votan». Vid. GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, A., *Evolución legislativa ...*, cit., pg. 274.

<sup>152</sup> Señala Antonio CARRO que el primer ensayo de sufragio universal en nuestro país fue, precisamente, el de las elecciones municipales de 18 de diciembre de 1868. Vid. CARRO MARTÍNEZ, A., *La Constitución española de 1869*, cit., pg. 109.

De su dictado<sup>153</sup> se extraen, como consecuencias inmediatas, que los constituyentes dejaban a los legisladores ordinarios posteriores un amplio margen de determinación de cuál iba a ser el régimen local que se estableciera, faltando claramente una alusión explícita al principio de autonomía de los entes locales, aunque sí se deduce un evidente sentido diferenciador entre el Estado y los entes territoriales descentralizados que constituyen las provincias y los municipios.

Bajo el paraguas de este precepto constitucional se abordó seguidamente el problema de la reorganización del régimen local, y en su virtud fueron promulgadas, el mismo día, las Leyes municipal y provincial de 20 de agosto de 1870<sup>154</sup>, que cumplieron con la finalidad de llenar el vacío institucional sobre las Diputaciones y Ayuntamientos que había dejado la exigua previsión constitucional ya comentada.

En los siguientes apartados nos detendremos en analizar la regulación que dichas leyes procuraron de los empleos a los que nos estamos refiriendo en su doble ubicación sistemática municipal y provincial.

## 2.4 SECRETARIOS, CONTADORES Y DEPOSITARIOS DE AYUNTAMIENTOS EN LA LEY MUNICIPAL DE 20 DE AGOSTO DE 1870.

En relación al empleo de Secretario municipal, las novedades introducidas por la Ley de 1870 son más bien escasas si comparamos su regulación con la establecida en la Ley de 1856 y el Decreto de 1868, pues la impronta liberal y progresista subyace en estos tres productos normativos.

---

<sup>153</sup> El artículo citado disponía textualmente:

“La organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes. Éstas se ajustarán a los principios siguientes:

1º Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo, por las respectivas corporaciones.

2º Publicidad de las sesiones de unas y otras dentro de los límites señalados por la ley.

3º Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes de las mismas.

4º Intervención del Rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes.

5º Determinación de sus facultades en materia de impuestos, a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado.”

<sup>154</sup> Publicadas en la Gaceta de Madrid, núm. 233, de fecha 21 de agosto de 1870. Disponibles en:

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1870/233/A00014-00020.pdf>

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1870/233/A00020-00023.pdf>



Al respecto decir que en la Ley de 1870, en cuanto a las condiciones de acceso al cargo, se dispone expresamente que los candidatos deberán poseer los conocimientos de instrucción primaria, a diferencia de la legislación anterior que encomendaba a una ley especial la concreción de este requisito de aptitud.

En esta cuestión no podemos dejar de comentar la gran diferencia existente respecto al Secretario de la Diputación provincial, ya que en el ámbito municipal continua sin exigirse una cualificación profesional y académica que acreditase los conocimientos jurídico-administrativos precisos para el desempeño de las funciones que la ley les atribuía, y no se debe olvidar que el Secretario sigue siendo el empleo más importante en el Ayuntamiento.<sup>155</sup>

La falta de esta preparación llevó a impulsar a destacados municipalistas a la elaboración de manuales prácticos y teóricos con los que suplir estas carencias<sup>156</sup>, y de su estudio podemos entrever cuál era la realidad de la situación en que se encontraban gran parte de los municipios españoles en aquella época caracterizados por un marcado carácter rural, de baja población y escasa cultura<sup>157</sup>.

En cuanto a su elección, ésta sigue estando en manos de las propias corporaciones locales, previo anuncio de las vacantes en el Boletín oficial de la provincia, pero en la Ley de 1870 su destitución se acuerda libremente por la mitad más uno de los concejales, a diferencia de la legislación de 1856 y 1868 –más garantista- en las que este mismo acuerdo requería el voto favorable de las dos terceras partes de los corporativos.

Sin lugar a dudas la mayor novedad que aporta en el ámbito municipal la Ley de 1870 es la de la instauración en los Ayuntamientos de la figura de los Contadores, encargados de la Intervención municipal a semejanza de sus homólogos provinciales. Su irrupción vendrá acompañada de una pérdida considerable de protagonismo por parte de los Depositarios municipales a quienes se despoja de su competencia para la formación de las cuentas, y a su vez finiquita definitivamente las atribuciones interventoras que tenía asignadas el Secretario excepto en el supuesto de que no hubiere Contador, en cuyo caso asume aquél la obligación de llevanza de los registros de entradas y salidas de caudales, la autorización de los libramientos y la toma de razón de las cartas de pago (art. 120 de la ley).

---

<sup>155</sup> MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con habilitación...*, cit. pg. 48.

<sup>156</sup> ABELLA BLAVE, F.: *Manual del Secretario de Ayuntamiento o Tratado teórico práctico de Administración Municipal*. Imprenta E. de la Riva, Madrid, 1872.

<sup>157</sup> ORDUÑA REBOLLO, E., *Secretarios, Interventores y ...*, cit., pg. 170, considera que en los municipios de pequeño tamaño continuaría existiendo la figura del Secretario-Maestro como persona idónea por su preparación para desempeñar estos cometidos.

En cuanto a los Depositarios de los Ayuntamientos cabe señalar que su nombramiento y separación continúa siendo una atribución libre de las corporaciones donde prestan sus servicios, con obligación de prestar la correspondiente fianza<sup>158</sup>. Tal como hemos señalado sus funciones se verán significativamente reducidas<sup>159</sup> y se concretan, de manera esencial, en la custodia de los fondos municipales y en la disposición de una de las tres llaves de la caja de caudales del Ayuntamiento que comparte junto al Alcalde y al Contador.

## 2.5 SECRETARIOS, CONTADORES Y DEPOSITARIOS DE LAS DIPUTACIONES EN LA LEY PROVINCIAL DE 20 DE AGOSTO DE 1870.

La Ley provincial de 1870 tiene como mérito reconocido el haber institucionalizado de forma definitiva los empleos de Secretario, Contador y Depositario provinciales, titulares de las respectivas dependencias administrativas (Secretaría, Contaduría y Depositaría) en las que se estructura la organización burocrática de la Diputación provincial, y que así perdurarán hasta nuestros días<sup>160</sup>.

Respecto del Secretario provincial, el tratamiento que merece en la nueva ley es más escueto que el dispensado en el Decreto-Ley de 1868, en donde se le dedicaba un capítulo entero del mismo para la concreción de las condiciones de ejercicio y funciones a desempeñar. Ahora su regulación aparece mezclada junto a la de los demás empleados de la administración provincial, y de manera expresa se le confiere la responsabilidad de preparar y tramitar los asuntos de que hayan de tratar los órganos de gobierno y administración de la Diputación, amén de la clásica atribución de redactar sus actas y acuerdos, así como el despacho ordinario de la correspondencia y la conservación del archivo.

Como nota negativa hay que apuntar que desaparece el sistema de acceso por oposición que había instaurado el Decreto-Ley de 1868, siendo su nombramiento y separación de libre configuración por parte de la respectiva Diputación Provincial. Tan sólo se previno en la disposición transitoria de la Ley

---

<sup>158</sup> En el supuesto de vacancia, el artículo 149 de la Ley preveía la posibilidad de declarar este cargo como concejil, en cuyo caso estaría éste eximido de prestar fianza alguna asumiendo el propio municipio los gastos que se originasen.

<sup>159</sup> La llamada desamortización civil es también una de las causas apuntadas en el menoscabo de sus funciones, pues la misma supuso una grave privación de rentas patrimoniales que hasta entonces habían gestionado, precisamente, los Depositarios municipales. *Vid.* NIETO GARCÍA, A., «Historia y elegía...», cit., pgs. 184-185.

<sup>160</sup> Ahora denominados, Secretario, Interventor y Tesorero, en terminología de la vigente legislación de régimen local.

—al igual que para los Contadores y otros empleados— que quienes hubiesen obtenido sus destinos por oposición no podían ser removidos ni separados de los mismos más que por causa justificada en expediente previo contradictorio con posibilidad de impugnación contencioso-administrativa. Esta medida garantista no afectaba a los Secretarios de Diputaciones provinciales nombrados a partir de entonces, ni tampoco a aquellos otros que lo hubieran sido con anterioridad mediante un sistema distinto al de la oposición<sup>161</sup>.

Pero sin duda alguna la reinstauración del Contador provincial —que había sido extrañamente omitido en el Decreto-Ley de 1868—, representa uno de los hitos más destacados de la Ley provincial de 1870. Su regulación aparece más nítidamente definida que en la Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial de 1865 donde encuentra el origen, y a dicho efecto cabe mencionar que su nombramiento se efectuará por la propia corporación provincial mediante el sistema de concurso entre aspirantes que posean unos específicos requisitos de categoría profesional, consistentes en ser —o haber sido ya— Contador provincial, Oficial primero de Contaduría o profesor mercantil. A su cargo confiere la ley, entre otros menesteres contables, la importante tarea de preparar los presupuestos y cuentas que deben ser sometidos a la aprobación de la Diputación, así como la facultad genérica de la Intervención de fondos provinciales.

Y finalmente nos queda comentar la situación de los Depositarios provinciales, cuyas atribuciones padecen el mismo síntoma de marginación que se detecta en el ámbito municipal, coincidiendo también con la irrupción y consolidación definitiva de la figura del Contador. En su caso el Depositario provincial mantiene la custodia de los fondos provinciales —para lo que continuará siéndole exigible la consignación de fianza—, y es el cajero *per se* de la Corporación provincial, realizando pagos y percibiendo las entradas de caudales de acuerdo con los correspondientes mandamientos autorizados por el Vicepresidente, como ordenador, y el Contador, como interventor.

## 2.6 LA CONSOLIDACIÓN DE LOS TRES EMPLEOS EN LA ETAPA DEL SEXENIO

A modo de resumen, podemos convenir que en esta etapa de marcados cambios políticos y sociales resulta hasta cierto paradójico que se asista a una verdadera consolidación de los tres empleos que conforman nuestro ámbito de estudio, tanto en la Administración municipal como en la provincial.

---

<sup>161</sup> BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, cit., pg. 176.

Esta consolidación confirma el destacado papel que juegan cada uno de los mismos en sus diferentes campos de actuación, lo que llega a demostrar la necesidad de tener que contar con ellos a la hora de articular la organización de estas administraciones en una época en la que se atisban los primeros estadios de una lenta modernización de las anquilosadas estructuras en que se encontraban prácticamente varadas.

El Secretario continúa siendo el empleo más preceptivo, sobre todo en los municipios, tal como nos lo recuerda el artículo 115 de la Ley municipal de 20 de agosto de 1870 cuando preconiza que *“Todo Ayuntamiento tendrá un Secretario pagado de sus fondos”*. También nos ratifica esta impresión el hecho que únicamente se prevea la eventualidad de poder encontrarse vacantes los cometidos del Contador o Interventor –que desempeñará el Secretario, precisamente- y del Depositario –que será asumido por un miembro de la propia corporación-.

En resumen podemos afirmar que el escaso pero bien elaborado compendio normativo del Sexenio sirvió para cimentar los pilares del régimen local español de cara a las etapas venideras, y en ello influyó en gran manera el definitivo asentamiento de las funciones de garantía de legalidad y buena administración que tuvieron asignadas los Secretarios, Contadores y Depositarios de la Administración local.

## CAPÍTULO VI.- LA ETAPA DE LA RESTAURACIÓN MONÁRQUICA (1875-1923)

### 1. BREVE REFERENCIA AL CONTEXTO HISTÓRICO

Tras el golpe militar protagonizado por el General Pavía en enero de 1874, quedan liquidadas las Cortes republicanas y se instaura un régimen político sin definición con el general Serrano nuevamente al frente de la Jefatura del Estado, sostenido por los partidos constitucional de Sagasta y radical de Ruíz Zorrilla.

Se trató de una salida provisional ante la apatía mostrada por la clase política de la época por hacerse cargo de la situación después del fracasado intento que representó el período revolucionario iniciado en septiembre de 1868<sup>162</sup>.

Sin embargo el ensayo de un sistema indefinido de carácter interino tenía sus días contados y fue el prolegómeno de la vuelta a la monarquía borbónica encarnada ahora en la persona de Alfonso XII, heredero de la Corona tras la renuncia de Isabel II en junio de 1870. De esta manera los acontecimientos se precipitan y el día 1 de diciembre de 1874 el futuro rey se dirige a los españoles desde su exilio en Sandhurst (Inglaterra) para manifestar que se postula al servicio de su pueblo y que en caso de que se le requiera reinará de manera liberal con el apoyo de las Cortes. El siguiente paso, y decisivo, fue el pronunciamiento del general Arsenio Martínez Campos en Sagunto, el día 29 de ese mismo mes, proclamando a Alfonso XII nuevo rey de España, ante el cual el gobierno vigente no opone ningún tipo de resistencia<sup>163</sup>.

El nuevo régimen nacido de Sagunto gozaría en lo sucesivo de una estabilidad sin precedentes en el convulso siglo XIX español, y su diseño fue obra del político conservador Antonio Cánovas del Castillo, quien se puso al

---

<sup>162</sup> En este sentido, SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y períodos constituyentes...*, cit., pg. 68, comentan que «cuando el general golpista reúne a los notables políticos para ofrecerles el poder ninguno de ellos es capaz de aceptarlo para construir un sistema coherente».

<sup>163</sup> VALDEÓN BARUQUE, J., PÉREZ J., y JULIÁ DÍAZ, A: *Historia de España*. Austral, Madrid, 2006, pg. 442. Consideran que el pronunciamiento militar obedeció a la impaciencia del general Martínez Campos, quien se adelantó a los acontecimientos en contra de la opinión de Cánovas del Castillo, artífice de la Restauración, y que prefería la vía pacífica de la legitimación de la monarquía a través de un acto expreso de ratificación por las Cortes. En este mismo sentido, *vide*. SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y períodos constituyentes...*, cit., pg 69.

frente del gobierno nada más entronizado el nuevo rey a principios de 1875. El sistema se basó en una alternancia pacífica de los dos partidos que monopolizan el escenario político de la época, liderados de una parte por el propio Cánovas al frente del Partido Conservador, y de Práxedes Mateo Sagasta en el bando opuesto de los llamados liberales, -originalmente denominado Partido Fusionista Liberal-, que se mostró dispuesto a aceptar las reglas del juego propuestas. La estabilidad del proyecto político contó con la complicidad del monarca<sup>164</sup>, que se prestó a desempeñar el papel de moderación institucional asignado en la nueva Constitución de 30 de junio de 1876, de carácter flexible y de contenido ecléctico entre las anteriores de 1845 y 1869.

La prematura muerte del rey en noviembre de 1885 no afecta a la ejecución del sistema de rotación por turnos pactado<sup>165</sup>, que transcurre con las consabidas alternancias entre el bipartidismo instaurado durante la regencia de María Cristina de Habsburgo-Lorena (1885-1902), viuda del rey fenecido y madre del legítimo heredero y futuro rey, Alfonso XIII, hijo póstumo de aquél.

Este marco de aparente estabilidad contaba, sin embargo, con un evidente lastre de gran calado sociopolítico pues el sistema se sustentaba en el fraude electoral y la corrupción generalizada que auspiciaban las formaciones políticas que compartían de forma negociada la gobernabilidad del país<sup>166</sup>. Consecuencia directa de ello fue el desarrollo del denominado caciquismo, que impregnó la vida política de los años de la Restauración, con especial significancia en la Administración Local debido al abrumador predominio rural de la sociedad de aquél tiempo. Los continuos y reiterados intentos que se produjeron para acometer su erradicación, y el papel que correspondió especialmente a los Secretarios de Ayuntamiento en esa labor, van a ser objeto de especial tratamiento en este mismo capítulo que estamos ahora iniciando.

Siguiendo con el análisis del contexto histórico de este período debemos detenernos en la denominada crisis finisecular del 98 español, cuyo detonante

---

<sup>164</sup> “Agradable, sencillo y sin ambiciones”, tal como lo define COMELLAS GARCÍA-LLERA, J.L., *Historia de España ...*, cit., pg. 326.

<sup>165</sup> Más bien lo desarrolla, pues al día siguiente del deceso Sagasta, de manera previamente consensuada, releva a Cánovas al frente del Gobierno.

<sup>166</sup> COMELLAS GARCÍA-LLERA, J.L., *Historia de España ...*, cit., pg. 327, lo describe con gran precisión al manifestar que “Cuando un partido, por mutuo acuerdo o por desgaste del Gobierno, sucede a su contrario, convoca elecciones, y sistemáticamente las gana: de lo contrario, con unas Cortes enemigas (las reunidas por el equipo anterior), no podría gobernar. En vez de ser las Cortes –elegidas por los españoles- las que determinen el cariz del Gobierno, son los Gobiernos los que «hacen» las Cortes. El fraude electoral es evidente, y se realiza lo mismo en el Ministerio de la Gobernación que en los Gobiernos Civiles o en los Ayuntamientos”.

inmediato hay que localizarlo en las guerras de la independencia en Cuba y Filipinas. La pérdida de los últimos reductos del imperio colonial como consecuencia de la derrota militar frente a Estados Unidos<sup>167</sup> conmocionaron profundamente a la sociedad española y se gestó un sentimiento traumático y derrotista que abocó a una grave crisis de conciencia colectiva nacional desde perspectivas sociales, políticas e, incluso, intelectuales<sup>168</sup>.

A este estado de la cuestión habrá que añadir el despertar de movimientos nacionalistas que surgen al socaire del llamado “*Desastre del 98*” en Catalunya, País Vasco y Galicia, a través de los cuales se empiezan a oír voces que propugnan una revisión de la configuración del Estado español, cuestionado ahora desde el punto de vista de su carácter de unidad identitaria<sup>169</sup>.

En este marco desalentador, el 17 de mayo de 1902, al cumplir los dieciséis años de edad, accede al ejercicio de sus funciones constitucionales el rey Alfonso XIII, bajo cuyo regio mandato el régimen político de la Restauración continuará con su evidente declive, incapaz de dar respuestas a las demandas que exige una sociedad en transformación como es la española a principios del siglo XX. Y ello a pesar de los intentos de modernización y renovación política que se reclamaron desde del denominado movimiento *regeneracionista*<sup>170</sup>, cuyos objetivos fueron asumidos –sin éxito evidente– por el bipartidismo que continuará perpetuándose<sup>171</sup> en el poder hasta la llegada del general Primo de Rivera en 1923<sup>172</sup>.

---

<sup>167</sup> Por el Tratado de París de 10 de diciembre de 1898 España perdió la soberanía sobre Cuba, Puerto Rico y Filipinas. Más que un “tratado” habría que hablar de una “capitulación”, según la mayoría de la historiografía que ha analizado esta cuestión (*vide*, entre otros, SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y períodos constituyentes...*, cit., pg. 78).

<sup>168</sup> La conocida *Generación del 98* (integrada por autores como Unamuno, Azorín, Pío Baroja, Antonio Machado o Valle Inclán), dio cumplido testimonio de la “necesidad de sacudir la conciencia de un país dormido”.

<sup>169</sup> En este sentido, Enric Prat de la Riba y Joan Maragall en Catalunya (“*La Renaixença*”); Sabino Arana en el País Vasco (fundador del Partido Nacionalista Vasco), y Manuel Murguía en Galicia (“*El Rexurdimento*”). En menor medida, Faustí Barberá en Valencia (“*València Nova*”).

<sup>170</sup> Máximo exponente fue el jurista e historiador Joaquín Costa Martínez, quien expuso su ideario de denuncia a la lacra del caciquismo en su conocida obra: *Oligarquía y Caciquismo como la forma actual de gobierno en España: modo de cambiarla*. Establecimiento gráfico de Fontanet, Madrid, 1901.

<sup>171</sup> Los líderes históricos Cánovas del Castillo (asesinado por un anarquista italiano en 1897) y Sagasta (fallecido en 1903), fueron reemplazados por Silvela, Maura, Canalejas, Dato o el Conde de Romanones, quienes coparan de forma alternativa la dirección del ejecutivo durante las dos primeras décadas del reinado de Alfonso XII.

<sup>172</sup> SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y períodos constituyentes...*, cit., pg. 78, señalan como hitos destacados de este período las graves perturbaciones para el sostenimiento del régimen monárquico que supusieron los sucesos de 1909 (Semana Trágica en Barcelona), 1917 (manifiesto de las Juntas Militares de Defensa y huelga general) y 1923 (consecuencias del desastre de la guerra con Marruecos).

## 2. NORMATIVA RELEVANTE EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL Y FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS SECRETARIOS, CONTADORES Y DEPOSITARIOS DURANTE LA RESTAURACIÓN.

### 2.1. LOS REFERENTES LEGISLATIVOS DE 1876, 1877 Y 1882.

El cambio político generado por la Restauración monárquica alumbró un nuevo texto constitucional, tal como ya había sucedido en circunstancias similares en 1812, 1837, 1845 y 1869.

En este sentido la Constitución de 1876<sup>173</sup>, a caballo entre la moderada de 1845 y la democrática de 1869, y desde una perspectiva continuista en su vacuidad remisiva a lo que puedan establecer las futuras leyes ordinarias de desarrollo del régimen local, formula en su Título X (artículos 82 a 84) unos pocos principios orientativos muy semejantes a los previstos en su predecesora del sexenio revolucionario<sup>174</sup>.

Establecido este necesario marco constitucional, el Gobierno de Cánovas del Castillo se apresta a la reforma del régimen local que conforman las leyes de 1870 y lo hace no desde una óptica de nuevo cuño, sino como una modificación de las mismas. El primer paso será la aprobación de la Ley de 16 de diciembre de 1876<sup>175</sup>, cuyo significativo título es el de *“reforma de las Leyes municipal y provincial de 20 de Agosto de 1870, con arreglo a las bases que se consignan”*. La norma se configura como una ley de bases compuesta por cuatro artículos, -de los cuales el primero está dedicado a la Ley municipal y el segundo a la Ley provincial-, que contienen las bases respectivas con las modificaciones oportunas sobre los textos normativos de 1870.

Esta Ley de 1876 será muy pronto complementada por la Ley de 2 de octubre de 1877<sup>176</sup>, por la que se autoriza al Ministro de la Gobernación para publicar las leyes orgánicas Municipal y Provincial, incorporando a su texto las

---

<sup>173</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 184, de fecha 2 de julio de 1876. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1876/184/A00009-00012.pdf>

<sup>174</sup> La diferencia más significativa es la desaparición de la exigencia del principio de publicidad de las sesiones de las Diputaciones y Ayuntamientos dentro de los límites señalados por la Ley. Por otra parte la referencia explícita a los “Alcaldes” en la configuración de la planta local junto a los “Ayuntamientos” –cuyo nombramiento se reconoce a favor de los vecinos, a diferencia de los primeros-, es un claro reflejo de la Ley Fundamental de los moderados de 1845.

<sup>175</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 552, de fecha 17 de diciembre de 1876. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1876/352/A00691-00692.pdf>

<sup>176</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 277, de 4 de octubre de 1877. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1877/277/A00039-00039.pdf>  
<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1877/277/A00039-00046.pdf>  
<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1877/277/A00046-00048.pdf>



reformas previstas en la de 16 de diciembre de 1876. En terminología moderna estaríamos hablando de un verdadero texto refundido<sup>177</sup>.

El entramado legislativo de la Restauración en materia de Administración Local quedaría definitivamente conformado con la nueva Ley provincial de 29 de agosto de 1882<sup>178</sup>, elaborada tan sólo cinco años después de la anterior, obedeciendo a una reforma sustancial en este concreto ámbito sectorial que no llegaría a tener su réplica en el municipal a pesar de los reiterados y vanos intentos que se fueron sucediendo hasta el final de esta etapa histórica y de los que procuraremos dar cumplida cuenta en los siguientes apartados de este capítulo.

En líneas generales estas tres leyes obedecen a criterios claramente centralistas y de uniformidad, con vanas declaraciones descentralizadoras que apenas merezcan su mención. La autonomía local brilla por su ausencia y se asiste a una manifiesta subordinación de las funciones ejercidas por las corporaciones locales al Poder central como manifestación del principio de jerarquía administrativa imperante. Esta situación de dominación se lleva a la práctica a través de la potenciación de una figura clave, el Gobernador civil, quién ejerce de delegado estatal en el territorio de la provincia y asume en el mismo el sistema tutelar que diseña la legislación local de la Restauración. Los ayuntamientos están sometidos genéricamente a las Diputaciones provinciales, y éstas están regidas de manera directa e inmediata por el Gobernador civil, nombrado *ex profeso* por la Administración central. Se configura así una estructura político administrativa piramidal<sup>179</sup> que va a facilitar la implantación del caciquismo, como tendremos ocasión de comentar más adelante<sup>180</sup>.

En suma asistimos a un dilatado y aparentemente estable régimen local, sostenido sobre una legislación que resultó perdurable (1876-1924) no por su brillantez, sino más bien por la incapacidad política de modificarla para su adaptación a las necesidades reales y afrontar así los graves problemas que serán también expuestos<sup>181</sup>.

---

<sup>177</sup> Para Adolfo POSADA, el régimen municipal y provincial, elaborados en 1876 y ordenados en 1877, siguió un proceso ulterior diferente pues el primero estaría vigente –con alguna puntual reforma- hasta la Dictadura de Primo de Rivera, mientras que la Ley provincial sería substituida por otra en su reforma general de 1882. Vid. GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, A., *Evolución legislativa ...*, cit., pg. 307, comentado por AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., cit., *Origen de los funcionarios locales...*, pg. 29.

<sup>178</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 244, de fecha 1 de septiembre de 1882. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1882/244/A00657-00661.pdf>

<sup>179</sup> En su cúspide se sitúa el Ministro de la Gobernación, definido expresamente como “*el Jefe superior de los Ayuntamientos*” en el artículo 179 de la ley municipal de 1877.

<sup>180</sup> MARTÍN-RETORTILLO S. y ARGULLOL MURGADAS, E.: «Aproximación histórica al tema de la descentralización (1812-1931)», en la obra *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo I, Alfaguara, Madrid, 1973, pgs.186-229.

<sup>181</sup> DURÁN GARCÍA, F.J., «Una cuestión histórica de actualidad...», cit., pg. 4.

Nos detendremos, a continuación, en el análisis del tratamiento que reciben los empleos sujetos a nuestro estudio en los hitos legislativos reseñados.

### 2.1.1. LA LEY DE 16 DE DICIEMBRE DE 1876.

Como hemos adelantado esta ley fue dictada con el propósito de acomodar los postulados de las vigentes Leyes municipal y provincial de 1870 –que no se derogan- a las reformas que se pretendían llevar a cabo bajo el impulso de la nueva etapa restauradora. Para ello la Ley de 16 de diciembre de 1876 se compone tan solo de cuatro artículos, y en cada uno de ellos se incluyen las correspondientes disposiciones moduladoras del régimen municipal y provincial que es objeto de modificación.

En el artículo 1.º, dedicado a la Ley municipal, y con respecto a la regulación del Secretario de Ayuntamiento, la base séptima previno que su nombramiento, previo concurso, continuaría siendo competencia exclusiva de la Corporación interesada, con deber de comunicación al Gobernador civil de la provincia respectiva. El Alcalde podía suspenderlo, dando cuenta también a la misma autoridad. Respecto a su destitución se introduce una mayor garantía al pasar a 2/3 de los votos corporativos necesarios para dicho acuerdo, frente al menor quórum de la mitad más uno que recogía el texto original de la Ley municipal de 1870. Igualmente se exigía la comunicación del acuerdo destitutorio al Gobernador para su información, autoridad que también podía suspenderle de funciones e incluso separarlo del cargo siempre que mediase causa grave y de la que debería dar parte al Gobierno para su resolución, con audiencia del interesado y oyendo al Consejo de Estado.

Es importante también reseñar la declaración de incompatibilidad del cargo de Secretario con cualquier otro municipal, que contenía esta misma base séptima del articulado.

Destacado interés supone la nueva regulación de los Contadores municipales, pues en la base undécima de este mismo artículo se dispuso que su nombramiento se llevaría a cabo por la propia Corporación en poblaciones con presupuesto de gastos no inferior a 100.000 pesetas<sup>182</sup>, pero siempre de

---

<sup>182</sup> En aquella época, el presupuesto de gastos del Ayuntamiento de Palma era de 666.707,44 pesetas, según consta en el acta de la Junta Municipal de 8 de febrero de 1877 que aprueba el presupuesto municipal de aquel ejercicio, por lo que cabe inferir que el ayuntamiento capitalino tuvo que ajustarse a la exigencia de nombramiento de un contador conforme prescribía la nueva ley. No habiendo podido localizar el expediente concreto en el Archivo municipal palmesano, sí que se ha observado la constancia de la existencia de dicho empleo a partir de

entre una lista de aspirantes que hubiesen superado un examen previo en oposición pública que tendría lugar en Madrid. Se estableció así una exigencia de habilitación estatal<sup>183</sup> que supondría un esperanzador paso adelante en la configuración profesional de este empleo, el cual –de forma paulatina- se fue afianzando en las entidades locales en detrimento del Depositario.

Precisamente de estos últimos no se ocupa la norma que ahora estudiamos, -ni siquiera los menciona-, siendo por ello su régimen igual al de la Ley municipal de 1870 que en este particular no sufre, por tanto, modificación.

Por lo que respecta al ámbito provincial, el Secretario de la Diputación recupera el status de habilitación estatal que había adquirido en el inicio del Sexenio revolucionario, y de esta manera la base novena del artículo segundo de la Ley de 1876 prevé que su nombramiento se lleve a efecto por la propia Diputación previo concurso, ajustándose el mismo al Decreto-Ley de 21 de octubre de 1868, a la orden de 24 de noviembre del mismo año y al Decreto de 4 de enero de 1869, regulador como hemos visto anteriormente del régimen de la convocatoria de las pruebas de habilitación. La suspensión de sus funciones puede acordarla también la Diputación pertinente, previo expediente. De igual forma puede hacerlo el Gobierno central, por causa grave justificada en expediente para cuya resolución se requiere la audiencia previa al interesado y oír al Consejo de Estado. Como garantía adicional importante se establece que serán respetados en sus derechos quienes accedan a sus cargos por esta vía de oposición.

En cuanto a los Contadores provinciales, aparecen regulados en la base décima de este artículo segundo, en su apartado 5.º, para reiterar que su nombramiento depende de la propia Diputación, si bien sujeto éste a las prescripciones de la Ley y Reglamento de 20 de septiembre de 1865, que como sabemos exige la superación previa de un examen centralizado en Madrid al que pueden optar los aspirantes que reúnan determinados requisitos de aptitud y con acreditados conocimientos de normativa contable y presupuestaria. Para este empleo también se prevé el respeto en los derechos adquiridos en virtud del acceso al cargo por oposición.

---

entonces en las actas digitalizadas que se encuentran disponibles en el dominio: [https://pmi.palmademallorca.es/arxiu/actes/actes\\_1836\\_1936/](https://pmi.palmademallorca.es/arxiu/actes/actes_1836_1936/)

<sup>183</sup> Siguiendo en este punto al Catedrático A. MARTÍNEZ MARÍN, hay que señalar que se trata de una denominación convencional y no legal con la que nos referimos a los aspirantes que han aprobado una oposición o examen convocado por la Administración del Estado que les faculta para concursar a las plazas concernientes a los empleos estudiados. Curiosamente este mismo término será acuñado en tiempos modernos por el Estatuto Básico del Empleado Público (2007) para referirse a este especial colectivo de funcionarios. Vid. MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con habilitación...*, cit., pg. 65.

Finalmente el Depositario provincial es objeto de una parca mención en el mismo precepto indicado, limitándose a la declaración de reserva en su nombramiento en favor de la propia Diputación, sin añadir nada más.

### 2.1.2. LA LEY DE 2 DE OCTUBRE DE 1877.

La necesidad de armonizar las leyes de 1870 y 1876 derivó en la promulgación de la Ley de 2 de octubre de 1877 por la que se autorizó al Ministro de la Gobernación para que publicara las denominadas leyes orgánicas Municipal y Provincial, bajo la modalidad de un Real Decreto de la misma fecha que la ley habilitante<sup>184</sup>.

Destacados autores municipalistas<sup>185</sup> han emitido una valoración negativa sobre las reformas introducidas en el régimen local español en estos años iniciales de la Restauración, pues las consecuencias inmediatas fueron la restricción del censo electoral, tanto en su vertiente activa como pasiva<sup>186</sup>, con lo cual se fomentó de una manera desmesurada la lacra del caciquismo, método de dominio sobre la vida municipal y provincial de la época que era ejercido por las oligarquías locales existentes y en cuyo estudio más detallado entraremos con posterioridad pues es, sin lugar a dudas, un elemento clave de nuestro trabajo de investigación.

Pasando a analizar el tratamiento que dispensa la Ley de 1877 a nuestros comentados empleos, señalaremos en primer lugar que pocas son las novedades que introduce respecto a la regulación que ya hemos visto en la Ley de 1876 referente a los Secretarios, Contadores y Depositarios municipales, cuyo régimen jurídico y funciones más destacadas son objeto de pormenorizado detalle en los correspondientes preceptos de la Ley. Si acaso mencionar con respecto al Secretario, -a quién continua sin exigírsele más preparación que la instrucción primaria-, que su nombramiento ya no precisa de anuncio de la vacante existente en el Boletín Oficial de la Provincia, como resultaba preceptivo en la Ley municipal de 1870, siendo una atribución exclusiva del propio Ayuntamiento<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> Hoy en día estaríamos hablando de un Real Decreto Legislativo, sin lugar a dudas.

<sup>185</sup> ORDUÑA REBOLLO, E., *Secretarios, Interventores y ...*, cit., pg. 180.

<sup>186</sup> Sólo un 5% de la población podía votar, y únicamente podían ser elegidos los mayores contribuyentes en los municipios de más de cuatrocientos habitantes. *Ibidem*, pg. 180.

<sup>187</sup> A partir del último tercio del siglo XIX en el Ayuntamiento de Palma la provisión de la plaza de secretario se llevó a cabo por los sistemas de oposición, concurso o libre designación, pero siempre supeditado al acuerdo correspondiente de la corporación municipal.

Según relata MUNTANER BUJOSA J., *Bosquejos...*, cit., pgs. 144-149, estos procesos se caracterizaron en ocasiones por encarnizadas luchas entre las facciones políticas que integraban el consistorio, y así merece la pena destacarse la azarosa confrontación que suscitó el relevo en esta plaza al fallecer en diciembre de 1891 su titular, D. Francisco Gomila Pujol.

Tampoco en el ámbito provincial se pueden reseñar modificaciones destacadas con el régimen previsto en las leyes de 1870 y 1876, si bien podemos anotar la referencia explícita en el artículo 76 del reestablecimiento del Cuerpo de Contadores de fondos provinciales, conforme a la Ley y Reglamento de presupuestos y contabilidad provincial de 20 de setiembre de 1865.

### 2.1.3. LA LEY PROVINCIAL DE 29 DE AGOSTO DE 1882.

A poco menos de cumplirse cinco años en su corta vigencia, la legislación provincial de 1877 sufre una reforma general en 1882, mediante la cual se pretende una acomodación a los postulados más democráticos y aperturistas que pretendió implantar el gobierno liberal de Sagasta<sup>188</sup>.

Sin embargo, los avances que la nueva Ley provincial de 29 de agosto de 1882 representó esencialmente en el ámbito de la participación electoral, tuvieron una réplica de sentido negativo o, incluso mejor dicho, de carácter involutivo respecto a la regulación de los empleos provinciales que estamos estudiando, pues de forma incomprensible vuelve a despojar a los Secretarios y Contadores provinciales del mecanismo de acceso al cargo a través del sistema de exámenes previos centralizados para obtener su habilitación estatal, y silencia la exigencia de los necesarios e imprescindibles requisitos de titulación académica que la anterior normativa de 1877 había establecido de manera clara y diáfana.

---

Nada menos que dos años duró el proceso de sustitución dirimido entre los candidatos D. Juan Luis Gomila Pujol –hermano del anterior- y D. Guillermo Roca Fons, en el que llegaron a producirse verdaderos tumultos entre la expectante ciudadanía que provocaron la intervención en la misma plaza de Cort de dotaciones de la Guardia Civil enviadas por el Gobernador de la Provincia. Finalmente, por votación nominal realizada en la sesión de día 20 de abril de 1893 fue nombrado para dicho empleo el Sr. Roca, no sin que se llegasen a zanjar del todo los incidentes pues estos se repitieron en sesiones posteriores al reclamar el Sr. Gomila, aspirante descartado, la diferencia del sueldo por el tiempo que había desempeñado interinamente la secretaría.

<sup>188</sup> En este sentido resulta interesante transcribir el preámbulo del proyecto de ley presentado por el entonces Ministro de la Gobernación Venancio González en sede parlamentaria, que se refería al alcance de la reforma en estos términos:

*«Tres modificaciones esenciales introduce la ley vigente en el proyecto ... la participación de las minorías mediante la elección por circunscripciones; la organización de las Comisiones provinciales, para que desaparezca toda carácter de exclusivismo que pudieran tener con la organización actual, y la ampliación del sufragio como medio de hacer intervenir en la gestión provincial el mayor número de ciudadanos».*

Vid. GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, A., *Evolución legislativa ...*, cit., pgs. 308 y 309.

Tan decepcionante resultado hubiera podido ser muy distinto si hubiese prosperado la enmienda que durante el debate parlamentario presentó el diputado Alonso Castrillo, en la cual se contemplaba que la provisión de los empleos de Secretario y Contador provinciales se siguiesen llevando a cabo necesariamente mediante pública oposición, con garantía adicional de exigencia de expediente contradictorio y posibilidad de recursos de alzada para el supuesto de separación. Justificaba el proponente de esta enmienda que la experiencia había demostrado unos buenos resultados en aquellas Diputaciones que habían estado proveídas por los funcionarios que habían superado los procesos selectivos previos para los cuales se exigían determinadas condiciones y títulos de capacitación, a las que tildaba expresamente de “modelo de administración”<sup>189</sup>.

No obstante, la contestación dada por el Ministro defensor de la iniciativa legislativa, en el sentido que las reivindicaciones expuestas por el diputado enmendante tendrían cumplida acogida en el proyecto de ley sobre creación del Cuerpo de Funcionarios de Administración Local<sup>190</sup>, generó la confianza suficiente para que fuera retirada la enmienda. El resultado final fue que este segundo proyecto de ley ni siquiera se discutió, por lo que la Ley provincial quedó definitivamente aprobada sin ninguna alteración en este apartado.

De esta manera los titulares de las tres secciones administrativas en que se organizan las Diputaciones provinciales –Secretaría, Contaduría y Depositaria- son de nuevo nombrados y cesados libremente por las mismas<sup>191</sup>, situación precaria que se perpetuará hasta la aprobación del Estatuto Provincial de Primo de Rivera en 1925, aunque hay que anotar la circunstancia de la aprobación de determinados reglamentos de desarrollo legislativo del régimen local expuesto que intentaron mitigar estas evidentes carencias<sup>192</sup>. En un próximo apartado de este mismo capítulo tendremos ocasión de comentarlo con más detenimiento.

---

<sup>189</sup> BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, cit., pg. 181.

<sup>190</sup> De discusión simultánea en las Cortes, y en el que se iban a integrar los funcionarios que prestasen sus servicios en la Dirección General de Administración Local, en las Diputaciones y en los Ayuntamientos. Vid., BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, cit., pg. 180.

<sup>191</sup> Tan sólo hay que destacar la enmienda que prosperó y que tuvo su reflejo en un párrafo añadido en el artículo 104, en el que se indicaba que «*para el nombramiento de Secretarios y Contadores se entenderán estas atribuciones sin perjuicio de los derechos adquiridos*».

Esta circunstancia provocará una dualidad de regímenes pues aquellos que hubiesen sido nombrados previa superación de examen habilitador tendrían el amparo protector que supone la exigencia de instrucción de expediente para su separación, lo cual proporcionaba evidentes garantías de inamovilidad de las que carecían aquellos otros que habían accedido a sus puestos de forma libérrima por nombramiento de la Diputación correspondiente.

<sup>192</sup> Según AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., *Origen de los funcionarios locales.....*, cit., pg. 31, esta normativa de rango reglamentario se anudó «*per saltum*» al sistema vigente.

En cuanto a las funciones y cometidos que la Ley asigna a los tres empleos provinciales, no hay apenas novedades dignas de destacar con respecto a la precedente Ley de 1877, siendo suficiente constatar que aparecen escuetamente regulados en los artículos 105 (Secretario), 106 (Contador) y 107 (Depositario).

## 2.2. PROYECTOS LEGISLATIVOS DE REFORMA FRUSTRADOS

La larga etapa en que transcurre la Restauración (1875-1924) estará regida en el ámbito normativo legislativo de la Administración Local española por las examinadas leyes municipal de 1877 y provincial de 1882. Como hemos apuntado anteriormente, tan amplio espacio temporal en que estuvieron vigentes ambas leyes podría aparentar un marco de estabilidad propiciada por la calidad técnica de estas normas y su adaptación a la vida local que constituía su objeto, pero la larga retahíla de proyectos y proposiciones de ley que intentaron –vanamente- su modificación nos conduce a entender que nada más lejos de la realidad sucedió<sup>193</sup>.

La necesidad de acometer reformas legislativas fue sentida por igual por las fuerzas políticas que sustentaron el régimen político de la restauración, pero los vaivenes continuos de la vida parlamentaria impidieron su realización. Las críticas fundamentales al sistema legal imperante se focalizaron básicamente en su extremado centralismo, que atenazaba el más mínimo atisbo de autonomía de los entes locales, siempre sometido a la tutela jerárquica del gobernador civil. También resultó constatado un incumplimiento generalizado de dicha legislación, en buena parte motivado por el caciquismo reinante que operaba mediante el falseamiento de las normas en su afán de ejercer el control más absoluto posible sobre la vida local en un momento histórico de deplorables condiciones socioeconómicas y culturales en la mayor parte del territorio nacional<sup>194</sup>.

Las características de nuestro estudio conllevan que hagamos sólo una breve referencia a aquellos proyectos que tuvieron cierto interés sobre las cuestiones que estamos analizando, y especialmente en aquellos que constituyeron el fundamento de futuros textos legislativos que sí alcanzaron el grado de derecho positivo<sup>195</sup>.

---

<sup>193</sup> En la exposición de motivos del Estatuto Municipal de 1924 podemos leer: *“Durante los cuarenta y siete años de vida que cuenta la ley de 2 de Octubre de 1877, se ha intentado su reforma, siempre infructuosamente, veintidós veces”*.

<sup>194</sup> TUSELL GÓMEZ, J. y CHACÓN ORTIZ, D., *La reforma de ...*, cit., pgs. 33 a 47.

<sup>195</sup> El proyecto de Maura (1907-1909), es en este sentido sin duda paradigmático, y reconocida es por la doctrina la gran influencia que ejerció en los Estatutos municipal y provincial de Calvo Sotelo durante la Dictadura de Primo de Rivera.

Vayamos pues a comentar -de forma breve y en orden cronológico- los rasgos significativos más interesantes de los proyectos legislativos frustrados que hemos seleccionado por su relación con nuestro ámbito de estudio<sup>196</sup>.

### 2.2.1. PROPOSICIÓN DE LEY DE MARIANO MASPONS LABRÓS SOBRE CREACIÓN DE ESCUELAS DE SECRETARIOS MUNICIPALES (1878).

Esta proposición de ley fue presentada en el Congreso de los Diputados en fecha 20 de febrero de 1878<sup>197</sup>, y en ella su autor hacía un desgarrador análisis de la situación vigente en la que exponía, como causas justificativas de su iniciativa, los graves defectos que padecía la Administración pública de aquellos tiempos, motivo por el cual se hacía preciso adoptar unas necesarias medidas urgentes de reforma, empezando por dotar de capacidad y estabilidad a la figura de los secretarios municipales, a quienes consideraba de forma ilustrativa como *“el más modesto de los empleados de la Administración pública”*, *“el que en mayor y más continuo roce está con los ciudadanos y el que a mayor número de asuntos extiende su actividad”*, así como *“la rueda que sirve de base y de fundamento y sobre la cual giran las demás”*.

En este temprano documento ya se vislumbra el grave problema que se empezaba a observar respecto de las consecuencias del sistema caciquil y su impronta sobre las condiciones de ejercicio de las funciones del Secretario municipal, pues el diputado proponente denunciaba que su inestabilidad provenía de la sujeción en que se encontraban estos funcionarios respecto al único criterio de la voluntad exclusiva de unas corporaciones locales dominadas en muchas ocasiones por los intereses espurios de quienes las gobernaban.

Para combatir estos defectos la proposición de ley propugnaba la creación de una escuela de secretarios municipales en todas las capitales de provincia de primera categoría, sostenida con fondos del Estado, en la que deberían cursar sus estudios durante al menos dos años quienes optaran a obtener el título habilitante de secretario municipal.

---

<sup>196</sup> Para un tratamiento más exhaustivo, vid. BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, cit., pgs. 182-190 y 210-225; ORDUÑA REBOLLO, E., *Secretarios, Interventores y ...*, cit., pgs. 191-224; TUSELL GÓMEZ, J. y CHACÓN ORTIZ, D., *La reforma de ...*, cit., pgs. 47-155; GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, A., *Evolución legislativa ...*, cit., pg. 365-531.

<sup>197</sup> Diario de las sesiones de Cortes - Congreso de los Diputados. Legislatura de 1878. 20-02-1878. Nº 4, apéndice sexto. Los textos de ésta y de las demás iniciativas legislativas que no llegaron a fructificar, y que son objeto de los comentarios de este apartado, se encuentran disponibles en formato digitalizado en las series históricas de la web del Congreso de Diputados ([www.congreso.es](http://www.congreso.es)) y del Senado ([www.senado.es](http://www.senado.es)).



Otras cuestiones interesantes de la proposición son el reconocimiento expreso de la condición de empleados de la Administración pública a los secretarios municipales; su catalogación en diversas categorías en función de diferentes tramos de población de los municipios en los que prestarían sus servicios (de 2.000 o menos habitantes a más de 8.000); la exigencia de titulación de Licenciado en Derecho, Abogado en ejercicio o Notario, cuyo poseedor tuviera aprobadas las asignaturas especificadas en la propia proposición, o bien disponer del título de secretario municipal obtenido en la escuela de secretarios municipales; la previsión de su nombramiento por los ayuntamientos, previo concurso entre los titulados aprobado por el Gobernador o, en fin, la regulación de sus haberes de acuerdo con las categorías de las corporaciones locales respectivas, incluyendo la percepción de derechos arancelarios por expedición de documentos a instancia de parte.

Pese a que la proposición de ley fue tomada en consideración, no llegó a discutirse.

#### 2.2.2. PROYECTO DE LEY DE VENANCIO GONZÁLEZ SOBRE ORGANIZACIÓN DEL CUERPO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (1882).

Como anteriormente hemos hecho referencia, este proyecto de ley se presentó al Congreso de los Diputados por el Ministro de la Gobernación Venancio González en fecha 20 de marzo de 1882<sup>198</sup>, de manera simultánea a la tramitación de la de Ley Provincial que finalmente sería aprobada el 29 de agosto de 1882, a diferencia del proyecto que estamos comentando.

A efectos de nuestro estudio interesa destacar que en su exposición de motivos se decía llanamente que *“la falta de regla y de norma en el modo de nombrar y separar los empleados que sirven en las Diputaciones y Ayuntamientos es una de las causas más poderosas para sostener el caciquismo, mal terrible que, como no se le ataje, concluirá por someter al país a una especie de oligarquía tan perjudicial como mezquina y bastarda”*.

Por dicho motivo, y con el propósito añadido de combatir la falta de aptitud de los empleados públicos y los temores naturales de los mismos ante sus evidentes carencias de estabilidad profesional, el proyecto aborda al creación del denominado Cuerpo de funcionarios de Administración Local en el que se deberían integrar los empleados de plantilla de la Dirección general de Administración Local, los secretarios, contadores y oficiales de las Diputaciones

---

<sup>198</sup> Diario de las sesiones de Cortes - Congreso de los Diputados. Legislatura de 1881-1882. 20-03-1882. Nº 81, apéndice cuadragésimo primero.

provinciales y de los Ayuntamientos con un sueldo –éstos últimos- no inferior a mil pesetas (artículo 1 del proyecto de ley).

Se preveía que el ingreso en el cuerpo tendría lugar mediante exámenes, y se definían pormenorizadamente diferentes categorías y escalafones que habilitarían para acceder a los empleos correspondientes en Diputaciones provinciales y Ayuntamientos, quienes tendrían plena libertad para su nombramiento entre los aspirantes acreditados que se hubiesen presentado a la oportuna convocatoria. Su separación debería obedecer siempre a la comisión de falta grave en el cumplimiento de sus deberes, acreditada en virtud de expediente contradictorio y con posibilidad para los interesados de interponer los recursos gubernativos y jurisdiccionales correspondientes.

No obstante, y tal como ya anticipamos en su momento oportuno, el proyecto no fructificó<sup>199</sup> y la situación de precariedad y falta de exigencia de titulaciones acordes con la importancia de las funciones a desempeñar continuó como uno de los males de la praxis administrativa local de la época.

### 2.2.3. PROYECTO DE LEY MUNICIPAL DE VENANCIO GONZÁLEZ (1882).

Siguiendo el mismo criterio reformador que el de la Ley provincial de 1882 respecto de su homóloga de 1877, el Ministro de la Gobernación Venancio González presentó en el Senado el 16 de diciembre de 1882<sup>200</sup> un proyecto de ley municipal inspirado en los idénticos objetivos de ensanchamiento del derecho de sufragio electoral, aplicación de principios descentralizadores y modificaciones tendentes al *cuidado de la pureza de la administración municipal*, tal como se enuncia de manera expresiva en su exposición de motivos.

Este proyecto de ley dedicaba todo un capítulo, -el quinto del título cuarto, compuesto de diez artículos-, a los Secretarios de Ayuntamiento, en cuya regulación destacaba el hecho que se preveía que su nombramiento y separación se efectuarían de conformidad a lo dispuesto en la denominada ley orgánica de la carrera de administración, que -como hemos estudiado en el apartado anterior- no llegó a aprobarse.

---

<sup>199</sup> Hemos de recordar aquí que el Ministro de la Gobernación, durante la tramitación simultánea de la Ley Provincial, se comprometió ante el diputado Alonso Castrillo a contemplar la exigencia de que los cargos de Secretario y Contador se proveyeran necesariamente mediante oposición centralizada en Madrid, motivo por el cual retiró la enmienda que en defensa de esta postura había presentado.

<sup>200</sup> Diario de las sesiones de Cortes - Senado. Legislatura de 1882-1883. 16-12-1882. Nº 12, apéndice primero.

A diferencia de lo establecido en la vigente –en aquel entonces- Ley municipal de 1877, declaraba el cargo de secretario compatible con cualquier otro cargo municipal, y con sueldo por pensión, retiro o jubilación, cuando el total de los haberes no excediese de 1.250 pesetas anuales.

Hacía una relación pormenorizada en trece apartados de las obligaciones que correspondían a los secretarios municipales, a los que encomendaba por defecto la asunción de las funciones del contador y del archivero en aquellos destinos en que no estuviesen cubiertos.

En cuanto a los Contadores de fondos municipales, su nombramiento y separación se difería también a lo dispuesto en la *non nata* ley orgánica de la carrera de administración local, mientras que para los Depositarios se mantenía el régimen de libre designio por las corporaciones municipales de acuerdo con la regulación vigente.

Este proyecto de ley no prosperó, y fue nuevamente presentado –con algunos mínimos retoques- en 1886<sup>201</sup> por el mismo Ministro de la Gobernación, Venancio González, con idéntica suerte en cuanto a su resultado final.

#### 2.2.4. PROYECTOS DE LEY MUNICIPAL Y DE REFORMA DE LA LEY PROVINCIAL DE SEGISMUNDO MORET (1884).

Mediante sendos Reales Decretos de día 6 de enero de 1884<sup>202</sup> se autorizó al por entonces Ministro de la Gobernación, Segismundo Moret y Prendergast, para que sometiera a la deliberación de las Cortes unos proyectos de ley referidos a una nueva Ley municipal<sup>203</sup>, y a una reforma parcial<sup>204</sup> de la vigente Ley provincial de 1882.

Empezando nuestro comentario por esta última podemos decir que se trató de un intento de reforma centrado en dar una nueva redacción a los capítulos III y IV de la Ley provincial, con el propósito de crear una estructura diferente en los gobiernos provinciales acomodada a las quince regiones que

---

<sup>201</sup> Diario de las sesiones de Cortes - Congreso de los Diputados. Legislatura de 1886. 12-07-1886. Nº 51, apéndice cuarto.

<sup>202</sup> Publicados en la Gaceta de Madrid, núm. 8, de día 8 de enero de 1884, disponibles en:  
<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1884/008/A00051-00051.pdf>  
<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1884/008/A00059-00059.pdf>

<sup>203</sup> Diario de las sesiones de Cortes - Senado. Legislatura de 1883 -1884. 07-01-1884. Nº 7, apéndice tercero.

<sup>204</sup> Diario de las sesiones de Cortes - Senado. Legislatura de 1883-1884. 07-01-1884. Nº 7, apéndice segundo.

se establecían por agrupación de sus respectivas provincias. Al frente de cada una de las nuevas regiones habría un gobernador, nombrado por el Consejo de Ministros, y que contaría con el auxilio de delegados provinciales en cada una de sus provincias<sup>205</sup>, así como de delegados locales en aquellos municipios con población que superase los 2.000 habitantes, nombrados en estos dos últimos casos por el Ministro de la Gobernación.

A efectos de nuestro estudio sólo podemos destacar la previsión establecida para el nombramiento de los delegados provinciales consistente en que una de las posibles condiciones para su desempeño era el de ser o haber sido secretario por oposición de Diputación provincial durante cuatro años<sup>206</sup>.

Por lo que respecta al proyecto de Ley municipal presentado por este Ministro del gobierno del partido liberal, el texto redactado era en buena parte reproducción del que ya hemos analizado de su antecesor Venancio González en 1882, si bien se observa un diferente tratamiento de la figura del Secretario municipal, ya que en su artículo 142 se preveía que su nombramiento correspondería al mismo ayuntamiento previo concurso anunciado con treinta días de antelación en el Boletín oficial de la provincia, y se establecían ciertas medidas de garantía y reforzamiento en su *status* profesional, pues su separación sólo podía tener lugar mediante justa causa y con audiencia preceptiva del interesado, siendo necesario que el acuerdo se adoptase con el voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de los concejales, con posibilidad de recurrir contra el mismo en vía contencioso administrativa.

Ambos proyectos de ley decayeron en su tramitación parlamentaria al disolverse las Cortes Generales apenas unos días después de su presentación, hecho propiciado por una de las características alternancias del bipartidismo político imperante en la época de la Restauración<sup>207</sup>.

---

<sup>205</sup> Excepto Baleares y Canarias, según disponía el artículo 15 del proyecto de ley.

<sup>206</sup> Esta circunstancia podría considerarse como un precedente de la posibilidad de asignación de funciones políticas a los funcionarios locales objeto de nuestro análisis, a semejanza de lo que se contempla actualmente en el artículo 130.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, respecto del denominado personal directivo -coordinadores generales y directores generales- en los municipios de Gran Población.

<sup>207</sup> Real Decreto de 19 de enero de 1884, por el que se suspenden las sesiones de las Cortes en aquella legislatura. Diario de las sesiones de Cortes - Senado. Legislatura de 1883-1884. 19-01-1884. Nº 9.

## 2.2.5. PROYECTO DE LEY SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL DE ROMERO ROBLEDOS (1884).

El Ministro de la Gobernación del nuevo Gobierno conservador, Francisco Romero Robledo, presentó a las Cortes antes finalizar el año -en concreto, el 27 de diciembre de 1884-, un proyecto de ley<sup>208</sup> aglutinador de la legislación vigente en materia de régimen local, con la pretensión de substituir las vigentes leyes orgánicas municipal y provincial por una sola bajo el título unificado de “gobierno y administración local”.

Se trataba de un texto extenso que contaba con 285 artículos, y cuya discusión parlamentaria fue longeva, pues duró hasta marzo de 1886 en que se disolvieron las Cortes sin que se llegase a su aprobación.

A nuestros efectos interesa destacar el hecho que pretendió la creación de un escalafón unificado de Secretarios y Contadores, al que se accedía por oposición, aunque en los municipios con población inferior a 6.000 habitantes únicamente se exigía para el desempeño del cargo de secretario la condición de persona de mayor edad que estuviera en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y no sujeta a las causas de incompatibilidad que se determinaban en el mismo proyecto de ley.

La ruptura de la uniformidad de la planta local que pretendía la reforma se ponía de manifiesto en el hecho de prever que en los municipios de más de 6.000 y menos de 30.000 habitantes el cargo de Secretario llevaba indefectiblemente aparejado el ejercicio de las funciones de Contador, de ahí que se estableciese una categoría peculiar de Secretarios-Contadores<sup>209</sup>, mientras que en aquellos de población superior dichos empleos estarían separados y servidos por personas distintas. En el ámbito provincial la regulación era de idéntica configuración, pues se disponía que los Secretarios y Contadores perteneciesen al mismo escalafón que el de los Ayuntamientos.

Como hemos apuntado este proyecto de ley no prosperó pues quedó inconcluso sin obtener su aprobación debido a la disolución de las Cortes el día 8 de marzo de 1886<sup>210</sup>.

---

<sup>208</sup> Diario de las sesiones de Cortes - Congreso de los Diputados. Legislatura de 1884-1885. 27-12-1884. Nº 52, apéndice decimotercero.

<sup>209</sup> Lo que representa un nuevo carácter de semejanza con la regulación actual respecto de la categoría de los Secretarios-Interventores que desarrollan sus cometidos en municipios de hasta 5.000 habitantes (art. 2 c) del RD 1732/1994, de 29 de julio, de provisión de puestos de trabajo de la Administración Local reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional).

<sup>210</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid de 9 de marzo de 1886, disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1886/068/A00725-00725.pdf>

## 2.2.6. PROPOSICIÓN DE LEY DE BULLÓN DE LA TORRE DE ADICIÓN PUNTUAL DEL ARTÍCULO 124 DE LA LEY MUNICIPAL (1894).

Antes de finalizar el siglo XIX, el último de los intentos de reforma presentado ante las Cortes Generales<sup>211</sup>, en lo que atañe a los aspectos que son objeto de nuestro estudio, se corresponde con la proposición de ley del diputado Agustín Bullón de la Torre<sup>212</sup> y concierne a una simple adición al artículo 124 de la Ley municipal, dedicado a la suspensión y destitución de los Secretarios de Ayuntamiento, pero con una carga ideológica de gran calado a tenor del debate suscitado en medios parlamentarios e, incluso, doctrinales<sup>213</sup>.

Se proponía añadir al mencionado precepto el siguiente texto adicional: *«La suspensión ó destitución de los secretarios de Ayuntamiento será siempre motivada y previa formación de expediente»*. Tan sencilla prescripción tenía como fundamento la defensa de la profesión de los Secretarios municipales y la necesidad de procurar dotarles de cierto amparo legal ante las dificultades y abusos con que se topaban en la realidad de la vida local de la época.

En este sentido merece la pena transcribir determinados párrafos de la exposición de motivos de esta proposición de ley, dada su innegable elocuencia:

*«Todos sabéis las graves y difíciles obligaciones que pesan sobre tan modestos funcionarios; y creo que no habrá un solo Diputado que desconozca la difícil situación que atraviesan en las localidades donde sirven, la dificultad que tienen para recibir sus modestos haberes y la exposición constante y permanente en que están, cuando hay elecciones municipales o de otro orden, a ser víctimas del más repugnante de los caciquismos»*.

Para más adelante añadir: *«... y yo me conformo con suplicaros que toméis en consideración la proposición que he tenido la honra de someter a vuestra ilustración, para que llegue a ser ley, y con ella se ponga cortapisa al*

---

<sup>211</sup> En 1891, el entonces Ministro de la Gobernación Francisco Silvela, dispuso la preparación de unos estudios encaminados a la elaboración de dos proyectos que deberían versar, uno sobre el Gobierno y Administración Local, y otro sobre Bases para la reforma de la Ley municipal. Los trabajos corrieron a cargo del subsecretario del Departamento, Joaquín Sánchez Sotoca, y aunque merecieron una valoración positiva por buena parte de la doctrina especializada (BULLÓN RAMÍREZ, A.; ORDUÑA REBOLLO, E.; GONZÁLEZ-POSADA, A.) no llegaron a adquirir estado parlamentario pues no llegaron a presentarse ante las Cortes Generales.

<sup>212</sup> Diario de las sesiones de Cortes - Congreso de los Diputados. Legislatura de 1893-1894. 12-06-1894. Nº 151, apéndice décimo.

<sup>213</sup> En este sentido, BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, cit., pgs. 189 y 190, refiriéndose a los comentarios en defensa de la misma que se publicaron en los números 28, 29 y 32 de la colección de su revista del año 1894..

*caciquismo. Así, el secretario que llene sus deberes hallará garantido su puesto y encontrará estímulos para continuar en la senda del bien y de lo justo».*

Resulta claro afirmar que el objeto de la proposición de ley del diputado Bullón de la Torre se dirigía a garantizar unas mínimas condiciones de permanencia en el cargo del Secretario municipal, estableciendo el mecanismo adecuado, -a través de la correspondiente motivación y la exigencia de expediente previo-, para evitar el burdo automatismo de su cese sin necesidad de acreditar nada más al respecto.

Desafortunadamente esta iniciativa, pese a su innegable fundamento, tampoco prosperó, pues la suspensión de las sesiones de las Cortes en octubre de aquel mismo año provocó que no se continuase su discusión en la reanudación de los debates parlamentarios, razón por la cual no llegó a aprobarse, tal como había sucedido en los demás proyectos decimonónicos<sup>214</sup> a los que nos hemos referido en los subapartados anteriores.

#### 2.2.7. PROYECTO DE LEY MUNICIPAL DE ALFONSO GONZÁLEZ (1901).

En el comienzo de la nueva centuria, el primero de los documentos en el que nos vamos a detener va a ser el proyecto de ley municipal que presentó ante el Senado el Ministro liberal de la Gobernación Alfonso González, en el mes de octubre de 1901<sup>215</sup>, comprensivo de un texto de cierta extensión que contenía un total de 231 artículos, dividido en varios títulos y capítulos, y cuyo objetivo era sustituir en su integridad a la legislación vigente desde 1877.

Este proyecto contemplaba la originalidad de romper con la uniformidad organizativa de la planta municipal, y en este sentido regulaba una diferente tipología distinguiendo diversos regímenes en función de tres tramos de

---

<sup>214</sup> BULLÓN RAMÍREZ, A., *cit.*, *Historia del Secretariado...*, pg. 190, hace al respecto esta interesante reflexión:

*«Todos estos proyectos y otros de los que se tiene noticia, (...), tenían como directrices comunes y esenciales el modificar la regulación del cargo, tal y como establecía la Ley Municipal de 1877, para dotarle de un carácter profesional y estable. Es decir, el nombramiento previa oposición y con exigencia de título facultativo para Diputaciones y Ayuntamientos importantes y la separación previo expediente acreditativo de las faltas cometidas.*

Lo que revelan todos ellos por su cuantía, variedad y frecuencia, es la existencia, en los propios medios políticos, de un estado de opinión que cada vez sería más fuerte, contrario a la legislación entonces vigente, pero tampoco conviene olvidar que, el reiterado fracaso de todos estos proyectos en el parlamento, revela otra opinión que prevaleció defendiendo tal estado de cosas y que cuando al fin la tendencia reformadora se abrió paso fue fuera del ambiente parlamentario, en 1924, con el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo.»

<sup>215</sup> Diario de las sesiones de Cortes - Senado. Legislatura de 1901-1902. 19-10-1901. Nº 39, apéndice segundo.

población: menos de 1.000 habitantes, más de 1.000 y menos de 100.000, y finalmente un último correspondiente a los de más de 100.000.

Como resultaba evidente en el contexto histórico en que se elaboró, la preocupación por erradicar la mala praxis imperante en la Administración Local de la época fue recogida en su exposición de motivos, con una referencia explícita a la importante función que en este sentido debiera corresponder a los secretarios municipales<sup>216</sup>, a los que se consideraba un instrumento necesario en la regeneración política del país<sup>217</sup>.

Sin embargo la proyección efectiva de esta medida recibía una tímida acogida en el texto normativo del proyecto, pues en éste se mantenía la atribución del nombramiento y separación del Secretario, con carácter exclusivo, a la propia corporación municipal, y únicamente se preveía que adicionalmente al requisito de conocimientos de instrucción primaria se exigirían *“los elementales de derecho administrativo que determinará el Reglamento correspondiente”*.

En cuanto a los empleos de Contador y Depositario, su regulación era ciertamente escasa y no aportaba ningún elemento destacable por su tratamiento diferenciado respecto de la situación vigente, pues los Secretarios continuaban con la obligación de auxiliar al regidor interventor en los Ayuntamientos en que no hubiera Contador –sin especificar en cuáles sería-, y el Depositario era nombrado y cesado libremente por la respectiva corporación municipal.

El proyecto no llegó a discutirse, pese a que se designó Comisión para su correspondiente tramitación parlamentaria<sup>218</sup>.

---

<sup>216</sup> Por su indudable elocuencia, creemos que merece la pena transcribir el siguiente párrafo: *«En las actuales circunstancias, y atendidas las deficiencias de nuestras costumbres en cuanto a la administración municipal, estima el Gobierno que el espíritu descentralizador en que se inspira el proyecto de ley que somete a la deliberación de las Cortes, requiere como contrapeso el organizar debidamente la carrera de secretarios de los Ayuntamientos, respetando en éstos el derecho de separarlos, pero estableciendo una norma invariable para su nombramiento que sea garantía de que no se separará de su cargo a un funcionario apto y capaz para sólo satisfacer aspiraciones personales»*.

<sup>217</sup> TUSELL GÓMEZ, J. y CHACÓN ORTIZ, D., *La reforma de ...*, cit., pg. 70.

<sup>218</sup> BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, cit., pg. 211.



## 2.2.8. PROYECTO DE LEY SOBRE REFORMA DE LA LEY MUNICIPAL DE SEGISMUNDO MORET (1902).

En el orden cronológico correspondiente tenemos que hacer referencia a continuación al proyecto de ley sobre reforma de la Ley municipal que el Ministro liberal de turno, Segismundo Moret, presentó ante el Senado en fecha 22 de octubre de 1902<sup>219</sup>, bajo el carácter de una escueta ley de bases que precisaría de un posterior desarrollo en el supuesto de que hubiese alcanzado su aprobación.

Carecía de preámbulo o exposición de motivos, razón por la cual resulta interesante, a efectos de nuestro estudio, acudir al testimonio documentado de la intervención oral del proponente ante la cámara senatorial en defensa de su proyecto, donde se pone claramente de manifiesto la necesidad imperiosa de acometer una reforma encaminada a detener *“la degradación de la vida municipal”* que abocaba a las instituciones fundamentales del régimen representativo local a quedar a merced de la *“barbarie de los caciques”*<sup>220</sup>.

La base séptima de este proyecto de ley estaba dedicada íntegramente a regular la figura de los Secretarios, cargo necesario en todo Ayuntamiento o agrupación de Ayuntamientos, cuya asistencia era requisito indispensable para la validez de la sesiones de los mismos o de sus comisiones municipales.

Preveía que su elección correspondiese de manera exclusiva a las propias corporaciones, pero contenía el avance de que en los municipios de más 10.000 habitantes su nombramiento sólo podía recaer en aquellos que figurasen en una lista elaborada por el Gobierno acreditativa de la condición de aptitud para dicho empleo por haber superado una *“previa rigurosa oposición”*.

Sin lugar a dudas la novedad más destacada que contenía la referida base era la regulación, por primera vez en la legislación moderna del régimen local español, de la denominada *“advertencia de ilegalidad”*, configurada como una obligación que tenía el Secretario municipal de prevenir a la corporación municipal sobre la inadecuación de los acuerdos que vulnerasen la legalidad vigente, y que implicaba el deber directo de comunicación por parte de dicho funcionario al Gobernador de la provincia de este hecho cuando su advertencia

---

<sup>219</sup> Diario de las sesiones de Cortes - Senado. Legislatura de 1902-1903. 23-10-1902. Nº 40, apéndice tercero.

<sup>220</sup> Diario de las sesiones de Cortes - Senado. Legislatura de 1902-1903. 23-10-1902. Nº 40, pg. 785.

no fuese atendida por el Ayuntamiento o la Comisión municipal, con expreso reflejo de esta circunstancia en el acta correspondiente.

Las consecuencias del incumplimiento de estos requisitos tendrían graves efectos para el Secretario, pues en la misma base se disponía que sería destituido por el Gobernador y, además, borrado de la lista de elegibles, debiendo cesar en sus funciones y careciendo de validez su asistencia a la sesiones posteriores a dicha destitución<sup>221</sup>.

El cambio de gobierno que se produjo apenas dos meses después de su presentación ante la cámara alta frustró nuevamente esta iniciativa legislativa que no llegó a ser objeto de mayor discusión, aunque hay que anotar que cuatro años más tarde fue reproducida en sus líneas maestras por un nuevo proyecto, liderado esta vez por el Conde de Romanones, como más adelante tendremos ocasión de comentar.

#### 2.2.9. PROYECTO DE LEY DE BASES PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE MAURA (1903).

El proyecto de ley presentado ante el Senado en fecha de 26 de mayo de 1903<sup>222</sup> por el entonces ministro conservador de la Gobernación, Antonio Maura, constituye la formulación del ideario que dicho partido tenía sobre la cuestión local, y en particular, de su proponente, figura política clave de aquella época y de reconocida trascendencia en la conformación definitiva posterior del régimen local español<sup>223</sup>.

---

<sup>221</sup> En su alocución ante el Senado, el Ministro proponente llegó a decir:

*“Yo os quiero hablar del secretario. Entiendo que el secretario del Ayuntamiento, iba a decir que era una institución, pero en fin diré que es una condición esencial que pesa mucho en la existencia del Municipio; y por mi parte entiendo que se le debe dar una misión especial y definida, la misión de fiscal; y así en los Municipios mayores de 10.000 almas se habrá de nombrar el secretario que quiera el Ayuntamiento con el sueldo y por el tiempo que guste; pero el nombrado ha de estar capacitado por una oposición rigurosa para cumplir este fin. ¿Qué papel juega el secretario? Pues el de decir al Ayuntamiento: “Eso no se puede hacer, porque es ilegal”; y si el Ayuntamiento no sigue su consejo, avisar al gobernador. Si el secretario no avisa al gobernador, se le sustituye, se le borra de la lista de capacidades; y de esta manera existe una voluntad, una inteligencia, un interés legal fijo, constante y permanente. Realmente, el secretario es algo como la organización científica del Municipio; allí está para ver si los Municipios valen para algo; aquí hay germen de aspiraciones para movernos en aquella dirección”.*

Ibídem, pag. 790.

<sup>222</sup> Diario de las sesiones de Cortes - Senado. Legislatura de 1903-1904. 27-05-1903. N° 9, apéndice decimotercero.

<sup>223</sup> TUSELL GÓMEZ, J. y CHACÓN ORTIZ, D., La reforma de ..., cit., pg. 79, le califica, textualmente como “el político español del reinado de Alfonso XIII que más hizo porque la reforma de la Administración Local se llevara a cabo”.

A diferencia de los proyectos legislativos liberales anteriores, -que diferenciaban el ámbito municipal del provincial-, en el proyecto que estamos comentando se daba un tratamiento integral de la Administración Local que afectaba a sus dos diferentes órdenes, pues, como ya se puede verificar en su primer artículo, su propósito consiste en la reforma de las leyes de régimen local vigentes, la municipal de 1877 i la provincial de 1882.

Para ello contemplaba el mismo mecanismo que el proyecto precedente de Moret, con un amplio texto que contenía hasta un total de veinticuatro bases, y que también carecía de un preámbulo explicativo, el cual resultó suplido por la exposición oral de su proponente ante ambas cámaras legislativas<sup>224</sup>.

Hay que significar que, a diferencia de los proyectos legislativos anteriormente analizados, éste tuvo un largo recorrido parlamentario, llegando incluso a ser aprobado por el Senado antes de su fracasado tránsito en el Congreso de los Diputados, razón por la cual queda patente la solvencia y credibilidad que mereció este proyecto en el ámbito político del momento, donde hay que apuntar el hecho llamativo de que en la conformación de las Cortes estuvieran presentes, aparte de los partidos clásicos conservador y liberal, diputados de opciones tan diversas como republicanos o regionalistas catalanes, lo que proporciona incluso un valor añadido al mismo.

Respecto de la figura del Secretario, la base octava del proyecto preveía su obligatoria existencia en todo Ayuntamiento, agrupación de Ayuntamientos o Juntas de Mancomunidad, sin cuya asistencia carecían de validez las correspondientes sesiones.

Manténía, entre sus cometidos obligatorios, el de advertencia de ilegalidad en términos similares a los previstos en el proyecto antecedente de Segismundo Moret, y aunque seguía apostando por el nombramiento a cargo de la propia corporación<sup>225</sup>, anudaba la prescripción que dicha elección debería

---

<sup>224</sup> Al igual que sucedía en los proyectos anteriores, en su intervención el autor destacaba el grave problema que existía en los ámbitos de la vida local, argumentando la necesidad de la reforma porque, textualmente, señalaba que *“no es posible que otro asunto aventaje a éste en complejidad y trascendencia, dada la decadencia intolerable y el desarreglo, a veces la corrupción, a que han llegado las instituciones locales”*. Por todo ello, Maura concluyó en su discurso que el objetivo prioritario de su proyecto era la erradicación de la lacra del caciquismo, llegando a decir que *“... se podría variar el nombre del proyecto si lo consintiera la compostura decorosa del lenguaje oficial, y en vez de llamarse esta una ley de Reforma de Administración Local, se debería llamar una ley para el descuaje del caciquismo”*.

<sup>225</sup> CARRO MARTÍNEZ, A.: «Génesis y trayectoria de las reformas locales de Maura» en *Ideario de don Antonio Maura sobre la vida local*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1954, pg.306, señala que Maura no era realmente partidario de que la elección del Secretario recayese en manos de cada Ayuntamiento, pues según había manifestado durante el debate parlamentario *“no hay cosa más ejecutiva ni impropia de Corporaciones electivas que*

recaer necesariamente en persona cuya aptitud para el cargo fuera acreditada en la forma que determinara la posterior ley de desarrollo. En cualquier caso, en los municipios con población de más de 20.000 habitantes<sup>226</sup> se accedería en virtud de oposición directa, con el requisito de poseer la titulación de licenciado en Derecho.

El cese correspondía a la propia Corporación, si bien se articulaban medidas garantistas para los Secretarios pues era preciso que concurriesen causas justificadas imputables a culpa o negligencia de los mismos, debiendo ofrecerse un indispensable trámite de audiencia. Contra el acuerdo de destitución<sup>227</sup> era posible interponer por los interesados un recurso de alzada ante el gobernador de la provincia, que culminaba la vía administrativa.

Resulta también hasta cierto punto llamativa la prescripción contenida en esta misma base a través de la cual se impedía a los Secretarios, -junto a los demás funcionarios municipales-, poder tomar parte en actos de carácter político, con excepción de los propios derivados del ejercicio de derecho al voto electoral. A nuestro juicio es posible considerar esta medida como una acción que pretendía marcar distancias entre las funciones políticas y las técnicas o administrativas, y a la que se le otorgaba una evidente importancia, pues su infracción podría dar lugar a la formación de expediente que conllevara, finalmente, la destitución del infractor.

En último lugar indicaremos que la base que estamos analizando contemplaba la figura del Contador como empleo necesario en aquellos municipios cuyo presupuesto de gastos excediese las 100.000 PTA, para cuyo cargo se debía contar con aptitud probada en pública y formal oposición<sup>228</sup>.

Como hemos ya anticipado finalmente este proyecto no prosperó, pues su andadura parlamentaria en el Congreso de los Diputados coincidió con un convulso período de enfrentamientos entre los diferentes grupos políticos, que incluso se reprodujo en el seno del propio partido conservador en el poder que se fracturó en dos facciones opuestas y enfrentadas.

---

*elegir empleados*”. Según este autor verdaderamente su opción preferida era crear un Cuerpo nacional de Secretarios, pero no se atrevió todavía.

<sup>226</sup> En el texto aprobado en Senado, en sesión de día 9 de julio de 1903, esta cifra se rebajó a los 12.000 habitantes. Diario de las sesiones de Cortes - Senado. Legislatura de 1903-1904. 09-07-1903. Nº 44, apéndice único.

<sup>227</sup> En el mencionado texto aprobatorio del Senado éste acuerdo debería adoptarse, para que fuese válido, por las dos terceras partes de los concejales, con lo que quedaba aún más reforzada la estabilidad funcional del Secretario.

<sup>228</sup> En el texto versionado por la aprobación del Senado en la anteriormente citada sesión de 9 de julio de 1903, se hacía referencia a que esa aptitud debía proceder de la pertenencia al escalafón de un futuro Cuerpo de Contadores.

La caída del Gobierno presidido por el propio Maura en diciembre de 1904 significó el final de este proyecto, si bien en realidad constituyó tan sólo un breve paréntesis, pues tres años más tarde fue de nuevo reabierto el debate por el mismo protagonista sobre la base de la iniciativa que hemos analizado, con el alcance y profundidad que tendremos ocasión de comentar en su lugar.

#### 2.2.10. PROYECTO DE LEY DE BASES PARA LA REFORMA DE LA LEY MUNICIPAL DEL CONDE DE ROMANONES (1906).

El 22 de enero de 1906, el Conde de Romanones, ministro liberal de la Gobernación del momento, presentó ante el Congreso de los Diputados un proyecto de ley de bases para la reforma de la ley Municipal<sup>229</sup>, de escasa originalidad, pues, como bien señalaba su exposición de motivos, consistía en una reproducción del proyecto presentado en 1902 por Segismundo Moret, si bien tenía el valor –a nuestros efectos- de reforzar las garantías de estabilidad de los Secretarios en el cumplimiento de sus misiones<sup>230</sup>.

En este sentido la base séptima, dedicada a la regulación de estos funcionarios locales, mantenía la postura incluida en el proyecto anterior de Maura de 1903 de exigir que el nombramiento de Secretarios en los municipios de más de 10.000 habitantes debía recaer en aquellos aspirantes que hubiesen superado una previa oposición y figurasen, por este motivo, incorporados en una lista de aptitud probada para el ejercicio del cargo por parte del Gobierno.

Además se reforzaba también el mecanismo de la advertencia de ilegalidad en manos del Secretario pues se añadía a la regulación prevista en los anteriores proyectos de Moret y de Maura la previsión de que, dentro de los seis meses posteriores a su comunicación al Gobernador, no serían ejecutivas las resoluciones que perjudicasen al mismo sin la aprobación de dicha autoridad provincial.

Aunque este proyecto de ley fue tramitado con inusitada celeridad en el Congreso de los Diputados<sup>231</sup>, suscitó un fuerte rechazo en el seno de la Comisión que se había creado al efecto, dada la oposición de las restantes

---

<sup>229</sup> Diario de las sesiones de Cortes – Congreso de los Diputados. Legislatura de 1905-1906. 03-02-1906. Nº 78, apéndice segundo.

<sup>230</sup> A diferencia de los dos proyectos anteriores, éste sí contenía una exposición de motivos en la que se podía leer este interesante párrafo:

*“Reconociéndose la importancia que en la Administración municipal tiene el secretario, se ha procurado, al mismo tiempo que imponerles deberes, darles garantías contra la arbitraria persecución que pudieran intentar los Ayuntamientos, y por un justo respeto a los derechos creados, respeto que es además conforme con aquel mismo principio, se tiende a evitar que la nueva ley signifique un infundado perjuicio para los actuales secretarios de Ayuntamiento”.*

<sup>231</sup> TUSELL GÓMEZ, J. y CHACÓN ORTIZ, D., *La reforma de ...*, cit., pg. 85.

fuerzas políticas en medio de un clima crispado que denotaba una evidente crisis de gobierno, razón por la cuál no prosperó y se aparcó definitivamente su discusión.

#### 2.2.11. PROYECTO DE LEY SOBRE RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE MAURA – LA CIERVA (1907).

El gabinete presidido por el mallorquín Antonio Maura, en fecha 7 de junio de 1907, presentó ante el Congreso de los Diputados por medio de su Ministro de la Gobernación, Juan de la Cierva, el proyecto de ley sobre régimen de la Administración Local<sup>232</sup>, el cual pretendía dar una respuesta amplia y definitiva a los graves problemas que en este importante ámbito territorial se venían padeciendo desde hacía mucho tiempo, y para los cuales no se había podido alcanzar la solución satisfactoria a través de la retahíla de proyectos frustrados que hemos ido reseñando en los apartados anteriores<sup>233</sup>.

Es considerado por la mayoría de los tratadistas que se han ocupado de estudiar las vicisitudes del régimen local de esta época<sup>234</sup> como el proyecto de ley de mayor reconocimiento e importancia doctrinal, destacando la manifiesta influencia que ejerció en la legislación posterior, y muy en particular en los Estatutos municipal y provincial de Calvo Sotelo de mediados de la década de los años veinte del siglo pasado.

Sin lugar a dudas el proyecto de Maura de 1907 representa un antes y un después en la historia del municipalismo español y se enmarca dentro del gran debate nacional de la época, pues en el pensamiento de su creador anida la idea de que la tarea de renovar y regenerar el país ha de empezar, precisamente, por la reforma local. En líneas generales podríamos afirmar que sus notas características más destacables son los siguientes<sup>235</sup>:

a) Concepción unitaria del régimen local, pues el proyecto aborda tanto la reforma municipal como la provincial o regional, entendiendo por

---

<sup>232</sup> Diario de las sesiones de Cortes – Congreso de los Diputados. Legislatura de 1907-1908. 07-06-1907. Nº 20, apéndice quinto.

<sup>233</sup> Este proyecto puede ser considerado como un desarrollo madurado del que fue discutido en 1903, y cuya autoría auténtica cabe atribuirle, sin duda alguna, a Antonio Maura. Este hecho queda demostrado por la defensa personalizada que hizo del mismo a través de su extenso recorrido parlamentario en ambas cámaras legislativas.

<sup>234</sup> En este sentido, AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., BULLÓN RAMÍREZ, A., CARRO MARTÍNEZ, A., GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, A., ORDUÑA REBOLLO, E., y TUSELL GÓMEZ, J.

<sup>235</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S. y ARGULLOL MURGADAS, E.: «Aproximación histórica....», cit., pg. 260-286.

Administración Local aquella en la que se cobijan en la misma, como organismos ejecutivos, ayuntamientos y diputaciones provinciales.

b) Reconocimiento de la diversidad local frente a la uniformidad. En este sentido se prevé que junto a los dos tipos básicos de entidades locales que conforman los municipios y las provincias, coexistan entidades locales menores, agrupaciones forzosas y mancomunidades voluntarias de municipios, con el objetivo de su adecuación a la variabilidad de circunstancias que pueden condicionar el ejercicio de las competencias locales que tienen asignadas (población, extensión territorial, capacidad financiera para la prestación de servicios, etc.). La institución del concejo abierto es también una previsión reseñable en el proyecto, recogiendo así una larga tradición histórica, especialmente en León y Castilla, que lo regula como una forma de participación directa de los vecinos en el gobierno de municipios menores de 200 habitantes en los que serán concejales todos los electores, mientras que en los mayores de 200 pero menores de 500 habitantes funcionará este régimen peculiar si así se acuerda por la mayoría de los dos tercios.

c) Se parte de una concepción iusnaturalista del municipio. Así, en su primer artículo, se define al mismo como *“asociación natural y legal de familias o casas dentro de un término territorial”*. En este sentido se refuerza su carácter de entidad con personalidad propia al margen de la construcción artificiosa que está prevista en la ley vigente de 1877, lo cual también entronca con el reconocimiento de su autonomía, concepto clave del ideario maurista y que late en el texto del proyecto, pues la vida local no debe sufrir indebidas intromisiones del poder público central del que es preciso obtener el oportuno deslinde<sup>236</sup>.

d) Amplitud en la determinación de los fines y competencias municipales, procediéndose a una enumeración de los objetivos concretos que integraban aquellas al margen de la tradicional referencia a *“los intereses peculiares de los pueblos”*.

e) Fortalecimiento de la figura del Alcalde al que se le atribuye un protagonismo cenital, pues en él concurre la dirección de los servicios municipales y la actuación como delegado del Gobernador en el municipio, y no es dable que existan dos autoridades diferentes para desempeñar esta dualidad funcional.

f) En el régimen jurídico de los actos emanados de las corporaciones locales se incorporó una importante novedad descentralizadora, pues en materia de

---

<sup>236</sup> *Ideario de don Antonio Maura sobre la vida local*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1954, pgs. 8 y 9.

recursos los acuerdos que adoptasen causaban ya estado en la vía administrativa y no resultaban fiscalizables en el orden jerárquico, siendo únicamente susceptibles de recurso contencioso-administrativo.

g) Intentó dar una solución a la problemática regional mediante la fórmula de las Mancomunidades provinciales, con el propósito confeso de conceder un mayor grado de autonomía a Catalunya. Sin embargo, las propias fuerzas nacionalistas catalanas en las Cortes rechazaron, en gran medida, esta iniciativa.

Su tramitación parlamentaria se prolongó desde junio de 1907 hasta octubre de 1909, llegando a ser aprobado el proyecto de ley por el Congreso de los Diputados<sup>237</sup>, pero sin obtener el necesario respaldo final definitivo en el Senado<sup>238</sup>. El conflicto bélico en el norte de Marruecos, desencadenante de los sucesos de Barcelona en julio de 1909, conocidos por la Semana trágica, provocaron la posterior caída del gobierno de Maura<sup>239</sup>, y con él se frustraron nuevamente las expectativas de aprobación de un proyecto de ley de reforma integral de la administración local que había recabado un amplio consenso entre las diferentes fuerzas políticas presentes en las Cortes<sup>240</sup>, con un resultado excelente en cuanto a la aceptación de numerosas enmiendas que habían enriquecido el texto originalmente presentado en junio de 1907.

En cuanto al tratamiento dispensado en este proyecto a los funcionarios de nuestro interés, hay que empezar destacando la extensa y pormenorizada regulación que hace del empleo del Secretario municipal al que dedica la mayoría de los preceptos del capítulo IV, incluido en el Título III. A dicho efecto mencionaremos que se reiteran postulados ya recogidos en textos anteriores, especialmente en el presentado por el propio Maura en 1903, manteniéndose el nombramiento y cese de los mismos como atribución exclusiva de la Corporación municipal, que debía comunicarlo posteriormente al Gobernador

---

<sup>237</sup> Curiosamente, y debido a avatares tácticos parlamentarios, se aprobó en dos sesiones diferentes: el Libro I, dedicada a la Organización municipal, en la sesión del día 23 de julio de 1908 (Diario de las sesiones de Cortes – Congreso de los Diputados. Legislatura de 1907-1908. 23-07-1908. Nº 263, apéndice segundo), y el Libro II, dedicado a la Administración provincial, y disposiciones adicionales y transitorias, el día 13 de febrero de 1909 (Diario de las sesiones de Cortes – Congreso de los Diputados. Legislatura de 1908-1909. 13-02-1909. Nº 83, apéndice sexto).

<sup>238</sup> El Senado dio por discutida la parte dedicada a la Organización municipal (Libro I) en su sesión del día 26 de mayo de 1909 (Diario de las sesiones de Cortes – Senado. Legislatura de 1908-1909. 26-05-1909. Nº 154), quedando pendiente la discusión de la parte restante, dedicada a la Administración provincial, para después de las vacaciones parlamentarias.

<sup>239</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S. y ARGULLOL MURGADAS, E.: «Aproximación histórica...», cit., pg. 298.

<sup>240</sup> A los partidos dinásticos –liberales y conservadores- había que añadir las representaciones políticas de republicanos y demócratas, amén de la importante presencia de los regionalistas catalanes por medio de la agrupación electoral conocida con el nombre de *Solidaridad Catalana*.



de la provincia. También se reiteraba la exigencia de titulación de licenciado en Derecho y haber superado una oposición previa para el acceso a la Secretaría en municipios de más de 12.000 habitantes, mientras que en los de menor número se precisaban los conocimientos de la instrucción primaria<sup>241</sup>.

La destitución sólo podía llevarse a cabo mediando causa grave justificada en el expediente con audiencia previa del interesado, y se reforzaban las garantías de estabilidad en el empleo para los Secretarios que hubieran ingresado por oposición, pues en este caso se exigía que el cese fuese acordado por el pleno del Ayuntamiento con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, mientras que en los demás casos era suficiente que el acuerdo se adoptase por la Comisión municipal, aunque el interesado pudiese después recurrir el cese ante el mismo pleno.

La advertencia de ilegalidad del Secretario municipal se regulaba en condiciones similares a las previstas en los proyectos liberales de 1902 y 1906, con el matiz de que la no ejecutividad de las resoluciones desfavorables impuestas al mismo en el período de seis meses posteriores al reparo podría obviarse por acuerdo plenario adoptado en sesión donde concurriese al menos las dos terceras partes de sus miembros<sup>242</sup>.

Continuando con sus funciones, resulta destacable la detallada casuística de incompatibilidades que se establecían para el ejercicio del cargo de Secretario de Ayuntamiento, con el loable propósito –sin lugar a dudas- de intentar atajar las posibles injerencias caciquiles tan propias del contexto histórico en que nos encontramos.

En esta misma línea dejaremos también constancia de los intentos infructuosos que se produjeron durante el debate parlamentario para introducir enmiendas encaminadas a fijar un máximo y un mínimo en las retribuciones que debían percibir los Secretarios municipales, con el objetivo evidente de garantizar la inamovilidad e independencia en sus puestos, ya que se habían producido casos en los que mediante una rebaja considerable de sus haberes por la corporación donde prestaban sus servicios se encubría un método sencillo de destitución, pues lo que acontecía era la marcha casi obligada del

---

<sup>241</sup> Estas condiciones fueron modificadas durante la discusión del proyecto en el Congreso de los Diputados, atribuyéndose la competencia orgánica para su nombramiento al Ayuntamiento pleno, que podría acordarlo mediante concurso, oposición o libre designación, reglamentando a su arbitrio la forma de provisión concreta y los requisitos de aptitud.

<sup>242</sup> El texto original del proyecto no contemplaba este período de preservación, y su inclusión en el seno del debate parlamentario en el Congreso respondió a una enmienda presentada por el diputado Alcalá Zamora que fue transaccionada por el propio Maura con el resultado transcrito. La oposición inicial del defensor del proyecto a la citada enmienda radicaba en el razonamiento que no resultaba conveniente que el Secretario estuviera “seis meses en insurrección”.

interesado de su destino. No obstante esta iniciativa no prosperó al ser opinión de Maura que la misma se enfrentaba abiertamente a la postura preconizada en su proyecto de máxima defensa de la autonomía municipal<sup>243</sup>.

Otra de las particularidades del texto discutido finalmente en el Senado fue la aceptación de una enmienda en el sentido de que el Secretario municipal debía asistir “*con voz y sin voto*” a las sesiones corporativas, pues era una evidencia que para poder cumplir con su deber de advertencia de ilegalidad precisaba de la facultad de poder intervenir en los debates.

El empeño en configurar al Secretario municipal como el garante máximo de la legalidad en los Ayuntamientos es un factor constante en este proyecto legislativo, llegando incluso a situaciones extremas como lo demuestra la previsión de que al posesionarse en nuevo destino tenía la obligación de reconocer los libros de actas, tanto los corrientes como los anteriores, al objeto de hacer constar cualesquiera irregularidades que pudiese detectar, y si así no lo hiciere se le presumirían imputables cuando fuesen conocidas con posterioridad.

Finalmente, respecto de este crucial empleo, cabe señalar que por agregación se le atribuirían las funciones de Archivero y Contador en aquellos Ayuntamientos que no contasen con dicho personal.

En cuanto los Contadores municipales, su escasa regulación venía contenida tan solo en varios concretos preceptos de los que interesa destacar la preceptividad de su existencia en los municipios con presupuesto superior a 100.000 pesetas, y la exigencia de capacitación especial, pues se requería para ocupar dicho cargo la posesión del título de perito mercantil o la acreditación de contar con más de dos años de experiencia como Secretario de Diputación o de Ayuntamiento en municipio de más de 20.000 habitantes, o en cualquier cuerpo de contabilidad del Estado, provincial o municipal. Asimismo, y en caso de vacante no cubierta, se autorizaba el desempeño de estas funciones al personal que tuviera una mínima cualificación académica derivada de la acreditación, en establecimiento oficial de enseñanza pública, de conocimientos de aritmética, álgebra y geometría, y teneduría de libros. También se previno la posibilidad de que municipios que no estuviesen obligados a disponer en su plantilla de Contadores pudiesen acordarlo, pero siempre y cuando se respetasen los requisitos de aptitud antes señalados.

---

<sup>243</sup> Su respuesta concreta fue que no era admisible “al estar los presupuestos municipales totalmente entregados a los Ayuntamientos”. Vid. BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, cit., pg. 221.

No contenía el proyecto ninguna mención específica sobre los Depositarios municipales, figura en franco declive y subordinada al creciente empuje de los Contadores como hemos tenido ocasión de comentar en varios apartados anteriores, con lo que se confirma también en este proyecto la tendencia apuntada<sup>244</sup>, aunque sí se regulaban sus tradicionales cometidos al ocuparse de la llamada “Depositaría”.

Por lo que respecta al ámbito provincial no contenía el proyecto un apartado específico dedicado a nuestros empleos, limitándose a enunciar en un mismo capítulo sus funciones al frente de las tres clásicas secciones en que se estructuraban las dependencias de la Diputación: Secretaría, Contaduría y Depositaría, cuya jefatura sí ostentaban, respectivamente, el Secretario, el Contador y el Depositario provinciales<sup>245</sup>.

El Secretario y el Contador eran nombrados y separados por la Diputación en pleno, si bien con sujeción a lo que estuviera previsto en los oportunos reglamentos. En este sentido hay que anotar que en la tramitación parlamentaria se enriqueció la capacitación técnica de estos dos altos funcionarios provinciales, pues se añadió el requisito de que su nombramiento debía recaer entre los que hubiesen obtenido por oposición el correspondiente título de aptitud, quienes debían contar con la condición previa de ser letrados para las secretarías, y jefes de sección de cuentas de los Gobiernos civiles o profesores mercantiles para las contadurías.

Finalmente, en cuanto al Depositario provincial, éste continúa siendo el encargado exclusivo de la custodia de los fondos de la provincia para cuyo menester debería procurar utilizar los servicios del Banco de España. Debía prestar la fianza que la Diputación le requiriese y, a diferencia de los Secretarios y Contadores, no le era exigible ninguna capacitación técnica especial.

Como hemos apuntado anteriormente, este proyecto suscitó un gran debate a nivel nacional convirtiéndose en el epicentro de la vida política de la época<sup>246</sup>, pero su extensa trayectoria de discusión parlamentaria no llegó a fructificar en el ansiado instrumento normativo que viniese a substituir a una anticuada legislación de régimen local precisada de una evidente adaptación a la realidad de aquellos tiempos. Recordemos que tan sólo quedó pendiente el

---

<sup>244</sup> En este sentido resulta sintomático observar que el proyecto se refiere a la “Depositaría” y no al “Depositario”, a diferencia de lo que ocurre con el binomio “Intervención” y “Contador” que sí son explícitamente mencionados.

<sup>245</sup> El capítulo III del Título III del Libro II, bajo la genérica denominación “De los empleados y agentes de la Administración Provincial”.

<sup>246</sup> TUSELL GÓMEZ, J. y CHACÓN ORTIZ, D., *La reforma de ...*, cit., pg. 97.

trámite de la aprobación en el Senado del Libro II, dedicado a la Administración provincial, por lo que el trascendente acontecimiento político de la caída del Gobierno de Maura a finales de 1909 convirtió en estériles todos los debates, posicionamientos y discursos que se habían suscitado hasta entonces<sup>247</sup>.

#### 2.2.12. PROYECTO DE LEY DE BASES SOBRE RÉGIMEN LOCAL DE CANALEJAS - BARROSO (1912).

Apenas un mes escaso antes de su asesinato a manos del anarquista Manuel Pardiñas en la madrileña Puerta del Sol<sup>248</sup>, el por entonces presidente del Consejo de Ministros, José Canalejas, cumpliendo el encargo hecho por el propio Partido Liberal al que pertenecía, presentó ante el Congreso de los Diputados por medio del Ministro de la Gobernación Antonio Barroso, en fecha 15 de octubre de 1912, un proyecto de ley de bases de régimen local<sup>249</sup> con el que se pretendía completar la reforma administrativa que se había iniciado con la tramitación en mayo de aquel mismo año del proyecto de mancomunidades provinciales, y para dar respuesta a las aspiraciones cada vez más insistentes de los grupos catalanistas con representación parlamentaria<sup>250</sup>.

En la misma exposición de motivos se reconocía que su fuente de inspiración era el proyecto maurista de 1907, con las oportunas aportaciones que sus autores creyeron necesarias adicionar.

En general el proyecto presentado adolecía de bastante imprecisión, pues utilizando la técnica de la legislación de bases difería al futuro texto articulado la concreción de muchos de sus contenidos. Así sucedía en buena parte de las materias que conciernen a las cuestiones que son objeto de nuestro estudio, y de esta manera se puede comprobar al analizar la base catorce, que lleva por título "*De los secretarios de Ayuntamientos y de los demás empleados municipales*", cuando previene, por ejemplo, que es facultad exclusiva del Ayuntamiento pleno el nombramiento del secretario y del contador con arreglo a la forma y las condiciones que estime oportuno acordar, o cuando deja en la indefinición la necesaria concreción de los títulos profesionales, las condiciones de idoneidad y de exigibilidad para su ejercicio.

---

<sup>247</sup> ORDUÑA REBOLLO, E., *Secretarios, Interventores y ...*, cit., pg. 214.

<sup>248</sup> Magnicidio acaecido el día 12 de noviembre de 1912, y que lamentablemente supuso la pérdida de uno de los dirigentes más destacados en la lucha para la erradicación del caciquismo y del fraude electoral.

<sup>249</sup> Diario de las sesiones de Cortes – Congreso de los Diputados. Legislatura de 1911-1914. 15-10-1912. N° 157, apéndice undécimo.

<sup>250</sup> No se trataba ciertamente de una cuestión novedosa pues la misma había formado parte importante de la discusión del proyecto de ley de Maura en el bienio 1907-1909.

La extensión de la obligación de advertencia de legalidad para los contadores en el ámbito propio de sus funciones es, seguramente, la aportación más interesante de este proyecto.

En cuanto a los empleos provinciales, aparecían éstos regulados en la base veintisiete del proyecto sin ninguna especialidad digna de mención y con la misma previsión de necesidad de desarrollo normativo posterior.

El proyecto no llegó a discutirse en las Cortes por el aludido asesinato de su promotor.

## 2.3. LOS REFERENTES REGLAMENTARIOS

### 2.3.1. ANTECEDENTES

La dinámica apuntada de continuados fracasos legislativos para acometer las necesarias reformas que demandaba la Administración Local española de la época de la Restauración fue en parte suplida, en el ámbito propio de los empleos municipales sujetos a nuestro estudio, por diversos desarrollos reglamentarios de la legislación vigente que se anudaban al sistema *per saltum*, técnica ciertamente poco ortodoxa en cuanto anidaban en leyes anteriores ya derogadas, lo que merecería el consiguiente reproche jurídico del Consejo de Estado como tendremos ocasión de analizar en los próximos comentarios<sup>251</sup>.

Los intentos de reglamentar debidamente estos empleos a través de los expresamente denominados *cuerpos* de funcionarios se inician poco después de la aprobación de la Ley provincial de 1882<sup>252</sup>, que como sabemos supuso un franco retroceso en la estabilidad profesional de los Secretarios y Contadores provinciales al volver a instaurar el libre nombramiento y separación por las respectivas Diputaciones y, lo que puede ser más grave aún, sin la exigencia del requisito previo de la habilitación estatal en los términos que anteriormente hemos visto<sup>253</sup>.

---

<sup>251</sup> AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., *Origen de los funcionarios locales.....*, cit., pg. 31.

<sup>252</sup> Como ya comentamos en su momento la tramitación de esta ley fue pareja a la del proyecto de ley de Venancio González sobre organización del Cuerpo de Administración Local que supuso el primer fracaso de reforma legislativa del régimen local de la Restauración.

<sup>253</sup> Vid. Nota *infra* 154.

Como antecedentes de los primeros reglamentos que verán la luz a principios del nuevo siglo XX podemos citar, en primer lugar, la Real Orden de 20 de julio de 1886<sup>254</sup>, en la que se felicita expresamente a los Contadores de fondos provinciales por su eficaz labor en la puesta en práctica de un ensayo generalizado de reglas de contabilidad sobre el sistema de cuenta y razón basado en la partida doble, y en la que también se pide a los Gobernadores civiles que indaguen en la tarea realizada por Secretarios y Contadores municipales en *pro* de la implantación del nuevo servicio de contabilidad, al objeto de proponer las bases para la creación de un futuro Cuerpo de Secretarios y Contadores de la Administración Local.

Apenas unos cuantos meses después, otra Real Orden de 4 de octubre de aquel mismo año, encomienda al Director General de la Administración Local la formulación de un proyecto de organización general del Cuerpo de Contadores y Secretarios de fondos provinciales<sup>255</sup>, que pese a los elogios que contenía hacia la importante labor de estos funcionarios<sup>256</sup>, no llegó a llevarse a cabo.

Más adelante hay que dejar la reseña de un Reglamento de Contadores de Fondos Provinciales y Municipales<sup>257</sup> al que sólo podemos atribuir un valor de puro antecedente, dado su carácter provisional y de *feliz* iniciativa tal como fue calificado por el postrer Reglamento de 1900, considerado –éste sí– como la primera regulación efectiva de este colectivo según podremos ver en los comentarios que siguen a continuación.

### 2.3.2. EL REGLAMENTO DE SECRETARIOS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Como hemos advertido en su momento, la Ley provincial de 1882 representó un paso atrás en el camino de consolidación de la carrera profesional de los Secretarios de las Diputaciones Provinciales, al configurar un

---

<sup>254</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 202, de día 21 de julio de 1886. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1886/202/A00228-00228.pdf>

<sup>255</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 282, de día 9 de octubre de 1886. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1886/282/A00091-00092.pdf>

<sup>256</sup> Así decía textualmente: *“La importancia que ha logrado alcanzar el Cuerpo de Contadores de fondos y Secretarios de las Diputaciones provinciales por el resultado práctico que vienen acreditando aquellos funcionarios en el ejercicio de sus cargos, así como las condiciones especiales exigidas y responsabilidades impuestas por virtud de las reglas señaladas recientemente por esa Dirección general, obligan de consuno al justo premio y debida recompensa, ya se considere esto en el orden moral como en el material, o en el sentido abstracto de la equidad y justicia con relación a las demás obligaciones y responsabilidades afectas a los diversos funcionarios del Estado”.*

<sup>257</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 152, de fecha 1 de junio de 1897. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1897/152/A00777-00778.pdf>

sistema de nombramiento y destitución sujeto a la libre discrecionalidad de las corporaciones provinciales interesadas, y sin que estuviera prevista la exigencia de capacitación académica específica para el acceso a dichas plazas.

Pues bien, ante la demora en la respuesta legislativa que debería darse a esta incorrecta regulación, el Reglamento de 11 de diciembre de 1900<sup>258</sup> por el que se crea el Cuerpo especial de Secretarios de las Diputaciones Provinciales, da respuesta oportuna a éstos déficits, aún a expensas de conocer que las medidas que contiene no tienen encaje en la ley vigente<sup>259</sup>.

En su pormenorizada regulación, que obedece a un estatuto en sentido amplio<sup>260</sup>, merecen destacarse los siguientes aspectos:

- a) El ingreso en este cuerpo especial se realiza tras superar la correspondiente oposición pública en los exámenes convocados al efecto ante tribunal centralizado en Madrid y nombrado por el Ministro de la Gobernación. Además de los requisitos tradicionales de nacionalidad y goce de derechos civiles y políticos, para poder inscribirse en dichas pruebas es indispensable que los aspirantes reúnan determinadas condiciones de capacitación académica y profesional<sup>261</sup>
- b) Las provisiones a las respectivas plazas se efectúan a través de concurso convocado por la correspondiente Diputación, que goza de libertad para escoger al candidato que reputa más idóneo, pero siempre dentro de la lista que haya remitido el Ministerio<sup>262</sup>.

---

<sup>258</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 347, de fecha 13 de diciembre de 1900. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1900/347/A00975-00979.pdf>

<sup>259</sup> Previamente a la aprobación de este Reglamento, el RD de 4 de agosto de 1898 (disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1897/218/A00492-00493.pdf>), dictado con ocasión de establecer las reglas a las que se debían atener los exámenes para obtener la aptitud necesaria para participar en los concursos de provisión de plazas de Secretarios de Diputaciones provinciales, ya se hizo eco de la discordancia entre el Decreto-Ley de 21 de octubre de 1868 y la Ley provincial de 1882, omitiendo que esta última, en su disposición adicional, derogó todas cuantas leyes y disposiciones se opusieran a la misma. Vid. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., *Origen de los funcionarios locales.....*, cit., pg. 34.

<sup>260</sup> MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con habilitación...*, cit., pg. 68.

<sup>261</sup> De acuerdo con su artículo 7º, deberían ser alguna de las siguientes: abogado; servicio al Estado durante más de ocho años disfrutando de categoría mínima de Jefe de negociado de tercera clase; servicio a la Diputación o a los Ayuntamientos de capitales de provincia por más de diez años; estar en posesión del cargo de Oficial mayor de una Diputación o en posesión del título de Contador de fondos provinciales o municipales.

<sup>262</sup> Ejemplo de este tipo de procedimiento provisorio lo podemos encontrar en el expediente seguido por la Diputación Provincial de Baleares a principios de 1913 tras la jubilación del secretario titular D. Silvano Font y Miralles (ES AGCM I - 128/1). Realizada la previa publicación del anuncio de la convocatoria en la Gaceta de Madrid el día 11 de enero de 1913, y transcurrido el plazo de treinta días hábiles conferido para que los aspirantes en situación activa –es decir, ingresados en el Cuerpo de Secretarios de las Diputaciones Provinciales–,

c) Se garantiza el derecho a la inamovilidad de los Secretarios provinciales una vez hubieran tomado posesión del cargo, pues no podían ser destituidos más que a través de expediente, con audiencia previa del interesado, y se requería además el voto favorable de las dos terceras partes de los Diputados, siendo el acuerdo recurrible en alzada ante el Ministro de la Gobernación.

d) Se fijan las retribuciones anuales de los mismos, de acuerdo con una escala de categorías distintas según la Diputación de que se trate<sup>263</sup>. De la misma forma se reconocían derechos pasivos por jubilación, viudedad y orfandad a los Secretarios provinciales y a sus familiares.

e) Se hace una prolija enumeración de sus atribuciones y deberes, entre los que hay que mencionar la de la elaboración de una memoria anual a remitir directamente al Ministerio donde se de cuenta detallada de los acuerdos tomados en el ejercicio anterior y el estado de los servicios establecidos, información estrechamente vinculada a la relación de subordinación jerárquica de estos funcionarios con el Ministro de la Gobernación que es su jefe superior.

### 2.3.3. EL REGLAMENTO DE CONTADORES DE FONDOS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

En el mismo Real Decreto de 11 de diciembre de 1900 que aprueba el Reglamento de Secretarios de las Diputaciones Provinciales analizado en el epígrafe anterior, se incluye el denominado Reglamento de Contadores de Fondos Provinciales y Municipales que merece idéntica resolución y para el cual se dispone, igualmente, su correspondiente publicación.

Ciertamente su estructura y contenido es muy similar al de su homólogo de Secretarios provinciales, siendo su ámbito de aplicación más amplio, pues además de las Diputaciones se aplica para la provisión de las preceptivas plazas de Contadores en Ayuntamientos cuyos presupuestos de gastos en cada ejercicio no bajen de las 100.000 pesetas

---

que desearan participar en el concurso presentasen sus solicitudes, acompañadas de sus méritos y servicios, el Director general de Administración trasladó a la Diputación la relación de los siete candidatos que optaron a la adjudicación de este destino, con la advertencia de que si no se acordase el nombramiento por la corporación provincial en término de treinta días se entendería que renunciaba al mismo, procediendo en tal caso a efectuarse de forma supletoria por el Ministerio de la Gobernación.

Finalmente la Diputación Provincial de Baleares, en sesión de día 3 de abril de 1913, acordó el nombramiento de Secretario de la misma a favor de D. Miguel Font Gorostiza, que se mantuvo en el cargo hasta su jubilación en septiembre de 1945.

<sup>263</sup> En Madrid y Barcelona, 10.000 pesetas; provincias de primera clase, 7.000; en las de segunda clase 6.000 y en las de tercera, 5.000.



A diferencia del anterior éste Reglamento va a ser objeto de dos modificaciones posteriores, una en virtud del Real Decreto de 23 de agosto de 1916<sup>264</sup>, con el propósito de armonizar disposiciones ulteriores a su aprobación y recoger los resultados que la experiencia y la práctica habían aconsejado, y finalmente otra definitiva contenida en el Real Decreto de 3 de abril de 1919<sup>265</sup>, que deroga y perfecciona el anterior al establecer una nueva clasificación de las Contadurías en atención a los medios de vida y riqueza de las corporaciones en donde se prestan los servicios y en el que se refuerza la inamovilidad de los Contadores al exigir el quórum de los dos tercios de Diputados o Concejales para proceder a su separación.

Como hemos anticipado, el régimen estatutario de los Contadores es similar al de los Secretarios de las Diputaciones Provinciales en cuanto a la exigencia de título de aptitud obtenido tras la superación de exámenes previos centralizados en Madrid<sup>266</sup>, provisión de plazas mediante concurso convocado por el Ministerio y nombramiento posterior por la Diputación o Ayuntamiento interesado, fijación de haberes en función de diversas categorías<sup>267</sup> y garantías procedimentales en cuanto a su destitución que requiere siempre motivación por falta grave, previa instrucción del correspondiente expediente con audiencia y participación del interesado.

En cuanto a sus funciones el Contador se configura como el auténtico jefe de la contabilidad provincial y, en su caso, municipal, asumiendo la responsabilidad de la dirección técnica del movimiento económico de la corporación, acentuándose así la tendencia al evidente declive del Depositario a quien únicamente le restan funciones propias de cajeros y de mera colaboración con los Contadores en la formación de las cuentas, balances y liquidaciones que deben rendirse en forma periódica<sup>268</sup>.

---

<sup>264</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 482, de fecha 2 de septiembre de 1916. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1916/246/A00481-00487.pdf>

<sup>265</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 95, de fecha 5 de abril de 1919. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1919/095/A00050-00057.pdf>

<sup>266</sup> Con las lógicas adaptaciones de matiz economicista en las capacitaciones académicas exigidas, como son las de poseer el título de perito mercantil o acreditar experiencia previa en Contaduría estatal, provincial o municipal.

<sup>267</sup> Inferiores a los de los Secretarios de las Diputaciones provinciales. A modo de ejemplo en Madrid y Barcelona eran de 8.000 pesetas anuales, frente a las 10.000 de los Secretarios. Y en las capitales de provincia, las retribuciones eran de 5.000 (1ª clase), 4.000 (2ª clase) y 3.000 (3ª clase) frente a las respectivas de 7.000, 6.000 y 5.000 de sus homólogos Secretarios.

<sup>268</sup> NIETO GARCÍA, A., «Historia y elegía...», cit., pgs. 191-192, opina sin embargo que a pesar de este incuestionable arrinconamiento el Depositario aún conserva atribuciones de gran importancia, citando sus facultades fiscalizadoras en varios supuestos especiales, a tenor de lo dispuesto, entre otros, en el RD de 23 de diciembre de 1902 sobre orden de preferencia para el pago de obligaciones provinciales y municipales.

#### 2.3.4. EL REGLAMENTO DEL CUERPO DE SECRETARIOS DE AYUNTAMIENTO

El proceso de elaboración del Reglamento del Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento fue mucho más proceloso que los anteriores, y en este sentido hay que anotar la formulación de hasta tres reglamentos cronológicamente escalonados en los años 1902, 1905 y 1916, todos ellos caracterizados por su suerte efímera debido a la provisionalidad con la que fueron concebidos.

A manera de anticipo hemos de señalar como nota común en estas tres reglamentaciones su decidida apuesta por la profesionalización de los funcionarios integrantes de este cuerpo, pues como característica determinante establecen que la elección o nombramiento de los Secretarios municipales corresponde por concurso a la Corporación respectiva, tal como prescribe la ley municipal de 1877, pero siempre entre los integrantes del Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento que tienen el título de aptitud requerido tras haber superado la preceptiva oposición ante un Tribunal con sede en Madrid o en la provincia respectiva, según proceda.

El origen inmediato de todo este proceso normativo está conformado por una Real Orden de 10 de julio de 1900<sup>269</sup>, dictada en principio para agradecer el trabajo realizado por la Junta designada un año antes al objeto de redactar los reglamentos orgánicos de los Cuerpos de Secretarios de Diputaciones y de Contadores de fondos provinciales y municipales<sup>270</sup>, pero que aprovechaba también la iniciativa presentada por uno de los integrantes de dicha comisión, el Secretario del Ayuntamiento de Madrid, Francisco Ruano Carriedo, en orden a la confección del futuro reglamento para organizar el Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento.

En consecuencia, la citada Junta quedó renovada para seguir con la labor encomendada que daría su fruto con la aprobación del Reglamento orgánico del Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento por Real Orden de 8 de agosto de 1902<sup>271</sup>, de muy corta vigencia, pues su reconocida

---

<sup>269</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 193, de fecha 12 de julio de 1900. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1900/193/A00175-00176.pdf>

<sup>270</sup> Textualmente se manifestaban "... las más expresivas gracias por el importante trabajo realizado por dicha Junta, tan dignamente presidida por V.I., al confeccionar los reglamentos de referencia, labor meritoria que ha de contribuir poderosamente a la regeneración, tan deseada y perseguida, de la Administración Pública".

<sup>271</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 230, de fecha 18 de agosto de 1902. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1902/230/A00756-00756.pdf>

provisionalidad<sup>272</sup> fue decisivamente confirmada tan solo cuatro meses más tarde con el dictado de la Real Orden de 23 de diciembre de 1902<sup>273</sup>, que declaraba suspendida la aplicación del dicho reglamento al no haberse emitido en plazo el dictamen del Consejo de Estado, por lo que no se había podido cumplir con la tramitación prevista. En realidad, esta decisión debió venir motivada por los planes que el nuevo Ministro de la Gobernación, Antonio Maura, tenía respecto de una reforma integral de la Administración Local, traducidos poco después en el proyecto legislativo frustrado de 1903 que hemos comentado en apartados anteriores.

Este primer reglamento de 1902, cuya principal autoría hay que reputar al Secretario Ruano Carriedo, es considerado por parte de la doctrina como una obra completa, dotada de calidad técnica y fuente de inspiración de reglamentaciones posteriores<sup>274</sup>, aunque la falta de madurez de la opinión de los medios políticos del momento para su admisión definieron su suerte final<sup>275</sup>.

El segundo ítem en la reglamentación de los Secretarios de Ayuntamiento se llevó a cabo tres años más tarde con la publicación del Real Decreto de 14 de junio de 1905<sup>276</sup>, por el que se aprobaba un texto adjunto basado en su precedente de 1902<sup>277</sup>, en cuya exposición de motivos se hacía expresa referencia a la reclamación insistente de éstos funcionarios para que se fijara un marco normativo que garantizase su situación frente a los vaivenes políticos de la época.

Sin embargo, el artículo único del mencionado Real Decreto preveía que su entrada en vigor respondía, otra vez más, al conocido criterio de provisionalidad, y en este sentido la irrupción de un nuevo gobierno presidido por Maura en 1907 provocó la suspensión de este Reglamento<sup>278</sup>, y en consecuencia, la aplicación única y estricta de la Ley municipal de 1877, cuestión que más tarde quedaría plenamente confirmada con el Real Decreto

---

<sup>272</sup> La propia Real Orden disponía que la publicación se realizaba con dicho carácter provisional, dando un plazo de sesenta días para que los Ayuntamientos presentasen las observaciones oportunas al objeto de ser trasladadas las mismas al Consejo de Estado que debería elaborar su preceptivo dictamen antes de proceder a la aprobación definitiva del nuevo reglamento.

<sup>273</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 359, de fecha 25 de diciembre de 1902. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1902/359/A01102-01103.pdf>

<sup>274</sup> GALLEGO BURÍN, A.: *Derecho Secretarial de Administración Local*. Gráficas Marisal, Madrid, 1947. Tomo II, pg. 62.

<sup>275</sup> BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, cit., pg. 228.

<sup>276</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 166, de fecha 15 de junio de 1905. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1905/166/A01083-01086.pdf>

<sup>277</sup> A diferencia de éste, y como particularidad propia, se limitaban sus efectos a los Ayuntamientos de más de 2.000 habitantes.

<sup>278</sup> ORDUÑA REBOLLO, E., *Secretarios, Interventores y ...*, cit., pg. 204.

de 15 de noviembre de 1909<sup>279</sup>, que deroga todas las disposiciones de carácter administrativo dictadas para interpretar los preceptos de la Ley municipal, y que proclamaba en su artículo 20 como de competencia exclusiva de los Ayuntamientos la elección libre de sus Secretarios con arreglo a lo expresamente prevenido en los artículos 122 y 123 de la ley vigente, mientras que la suspensión y separación se acomodaría a lo dispuesto en su artículo 124<sup>280</sup>.

El último de los reglamentos para Secretarios de Ayuntamiento que se aprobó atendiendo a esta concreta denominación fue el que se hizo en virtud del Real Decreto de 22 de agosto de 1916<sup>281</sup>, trasunto de los anteriores de 1902 y 1905 como se reconoce en su primer artículo. Nuevamente el carácter provisional en su aprobación va a condicionar su efectividad, y en esta ocasión sí que se pronunciará de forma contundente el Consejo de Estado<sup>282</sup>, rechazando su admisibilidad por considerarlo contrario e incompatible con la vigente Ley municipal de 1877, especialmente en lo que se refiere a la regulación de la elección del Secretario por los Ayuntamientos respectivos, que no admite la modulación de los requisitos de aptitud que se exigen en el reglamento sometido a dictamen<sup>283</sup>. En consecuencia, una posterior Real Orden de 27 de noviembre de 1917<sup>284</sup>, ordena proceder a una revisión de su articulado «*para ponerlo en completa armonía con la ley municipal*».

---

<sup>279</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 321, de fecha 17 de noviembre de 1909. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1909/320/A00308-00312.pdf>

<sup>280</sup> Recordemos que para este supuesto se exige la aprobación con el quórum reforzado de las dos terceras partes de los concejales que integran la corporación municipal.

<sup>281</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 240, de fecha 27 de agosto de 1916. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1916/240/A00434-00440.pdf>

<sup>282</sup> AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., *Origen de los funcionarios locales.....*, cit., pgs. 41-43. El texto íntegro del dictamen puede consultarse en GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A.: *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo III, Vol. II. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1970, pgs. 1.092-1.097.

<sup>283</sup> En este sentido merece la pena transcribir el siguiente párrafo: «*Consigna el artículo 122 que “el nombramiento corresponde exclusivamente al Ayuntamiento previo concurso, comunicándosele al gobernador”, y aunque en el presente Reglamento se respeta la forma, como no podía ser menos esta facultad, queda sin embargo condicionada esa exclusiva de nombramiento no sólo a las condiciones que señala el artículo 123 de la Ley municipal y que son las únicas a las cuales ha de ajustar su más completa libertad de opción para el nombramiento de secretarios, sino que esa facultad de elección queda limitada desde el momento en que no pueden nombrar libremente a aquel que reúne los requisitos del artículo 123 de la Ley municipal, sino que, además, forzosamente ha de escoger entre un Cuerpo de aspirantes, todos meritísimos, pero a los cuales, por exceso, se les exigen muchos más requisitos de los que ese mismo precepto determina, con indudable lesión de los derechos que para poder ocupar estas plazas tienen el resto de los ciudadanos españoles, reconocidas en una Ley tan importante como la municipal vigente*».

<sup>284</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 337, de fecha 3 de diciembre de 1917. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1917/337/A00484-00486.pdf>

Para cerrar este apartado debemos referirnos finalmente al Real Decreto de 3 de junio de 1921<sup>285</sup>, de dotación, suspensión y destitución de Secretarios de Ayuntamientos, que si bien no posee la denominación oficial de reglamento regulador de este Cuerpo, establece determinaciones importantes para sus miembros en aras de proveer una estabilidad en el empleo que no podía dispensar la legislación vigente y que justifica su adopción anticipada por razones de urgencia<sup>286</sup>.

Sin duda merece destacarse de su contenido la fijación de unos sueldos mínimos con arreglo a una escala de población de los municipios respectivos<sup>287</sup>, medida garantista que perseguía, por vía indirecta, evitar que a través de la disminución de haberes se vulnerase el procedimiento de destitución formalmente establecido.

Se acaba así la revisión generalizada de la regulación reglamentaria de los empleos objeto de nuestra atención durante este período histórico de la Restauración, y podemos concluir evidenciando una tendencia manifiesta hacia el fortalecimiento de sus funciones en el marco de un proceso más amplio del estatuto funcional general<sup>288</sup>, pero que en el ámbito local no se pudo completar por la falta de la necesaria cobertura legislativa.

---

<sup>285</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 155, de fecha 4 de junio de 1921. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1921/155/A00916-00919.pdf>

<sup>286</sup> En su exposición de motivos destaca el siguiente alegato: «*Para que tuviese completa y total satisfacción lo que los Secretarios de Ayuntamiento necesitan y pretenden, serían indispensables nuevas disposiciones legislativas por las cuales vinieran a ponerse en relación esas aspiraciones y demandas, con las que actualmente regulan el gobierno municipal y la actuación de los Ayuntamientos.*

*Pero mientras la obra de esas nuevas aspiraciones se acomete y en tanto que no sea realidad, el Gobierno de V.M. estima de una justicia y de una urgencia evidentes, la adopción, por su parte, de aquellas determinaciones que, sin cercenar las facultades que a los ayuntamientos corresponden por la ley Municipal, puedan servir, por lo menos, para la solución parcial del problema».*

<sup>287</sup> Según el artículo primero de este Real Decreto de 3 de junio de 1921, la escala retributiva mínima era la siguiente:

En municipios hasta 500 habitantes:	1.500 pesetas anuales
En los de 501 a 1.000	2.000 id.
En los de 1.001 a 2.000	2.500 id.
En los de 2.001 a 4.000	3.500 id.
En los de 4.001 a 8.000	4.500 id.
En los de 8.001 a 15.000	6.000 id.
En los de 15.001 a 25.000	7.000 id.
En los de 25.001 a 35.000	8.000 id.
En los de 35.001 a 50.000	9.000 id.
En los de 50.001 a 100.000	10.000 id.
Mayores de 100.000	11.000 id.
Madrid y Barcelona	15.000 id.

<sup>288</sup> En este sentido hay que apuntar la aprobación del Estatuto de funcionarios de Maura aprobado formalmente como una Ley de Bases de 22 de julio de 1918, de aplicación en la

## 2.4. CACIQUISMO Y REGENERACIONISMO: EL PAPEL DE LOS SECRETARIOS

La visión panorámica del sistema legal de la Restauración que hemos expuesto en los apartados precedentes quedaría francamente incompleta si dejásemos de hacer mención, siquiera de manera sucinta, a una realidad social concomitante que condicionó sobremanera la vida local de la época. Nos estamos refiriendo al fenómeno del caciquismo, auténtica lacra del sistema político-electoral ideado por Cánovas del Castillo, y que actuó de manera lacerante en el ámbito propio de la Administración Local, con especial énfasis en los municipios de escasa población y de predominante carácter agrario, que eran la mayoría del territorio nacional en aquellos momentos<sup>289</sup>.

El estado caótico en que se encontraba buena parte de la planta municipal española de aquellos tiempos<sup>290</sup> fue un caldo de cultivo excelente para el asentamiento del fenómeno caciquil, donde el bajo nivel de desarrollo cultural y socioeconómico propiciaba su caracterización como único poder real existente. Porque, ciertamente, se trataba de un sistema organizativo del poder basado en el control de la vida y la administración municipal por los notables locales, ejercido de forma arbitraria y despótica, que tenía como hilo conductor el apañó y el fraude generalizado a la hora de verificar el sufragio electoral<sup>291</sup>.

El cacique es el artífice de las elecciones en su feudo local, y quien realmente ejerce el control político en una comunidad, cuyo objetivo es el de dominar e imponer siempre su voluntad sirviéndose de una red clientelar que colabora en sus desmanes y tropelías a cambio de obtener un determinado rédito personal. Es, de por sí, la corrupción personificada en grado máximo.

---

Administración Civil del Estado, publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 205, de fecha 24 de julio de 1918, y disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1918/205/A00222-00225.pdf>

<sup>289</sup> A finales del siglo XIX nada menos que más de 3.000 municipios no llegaban a los 500 habitantes. Vid., TUSELL GÓMEZ, J. y CHACÓN ORTIZ, D., *La reforma de ...*, cit., pg. 44 y 45.

<sup>290</sup> Para hacernos una idea de esta sangrante realidad, sirvan como muestra fidedigna las anotaciones que un anónimo Secretario dejó manuscritas en un ejemplar de la obra *Manual del Secretario* de Fermín Abella, Redacción de El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1892, sexta edición, que puede visualizarse en formato digitalizado en <http://dehesa.unex.es/handle/10662/4716>:

*“El domingo 3º de julio de 1900 tomé posesión interina de la Secretaría del Ayuntamiento de Narrillos del Álamo, que dentro del plazo del anuncio de la vacante después, lo fue en propiedad.*

*A los dos días de entrar en la casa de Ayuntamiento, que más bien era una mala cuadra, observé que en la pared de enfrente entrando sobre la izquierda había escrito, al parecer con dedo cuando la cal o barro del reboque estaba blando, un letrado que decía: “hízose esta casa año de 1680”, letrado que duró hasta el día 19 de octubre del mismo año 1900 en que la piqueta de reformas derribó la pared, es decir subsistió 220 años.*

*Este solo dato demuestra lo que ha sido la admón. mpal. en este desventurado pueblo.”*

<sup>291</sup> Para un conocimiento más extenso del fenómeno caciquil y su aplicación concreta en un determinado ámbito local, vid. RAMÍREZ RUÍZ, R.: *Caciquismo y endogamia. Un análisis del poder local en la España de la Restauración*. Editorial Dykinson, Madrid, 2008.

Este régimen tiránico, que utilizaba el miedo y el analfabetismo generalizado en gran parte de la población rural del momento, va a ser objeto de agudo combate por el llamado *regeneracionismo*, movimiento cultural, social y político surgido en las postrimerías del siglo XIX ante el desmoronamiento de la conciencia nacional por el conocido “*Desastre*” de 1898, que postulaba una revisión crítica del sistema político vigente con el propósito de realizar los cambios sociales, económicos y educativos necesarios para sacar al país del ostracismo en el que se encontraba y asentarlo en la senda europeizante de la modernidad.

En este afán regenerador se alinearon conocidas personalidades del mundo literario y político de la época, como Unamuno, Pío Baroja o Emilia Pardo Bazán, en el primer caso, y Silvela, Canalejas y, especialmente, Maura en el segundo, aunque quizás el representante genuino y considerado como máximo inspirador de esta importante corriente ideológica fue el erudito aragonés Joaquín Costa, quién presentó su famoso informe en el Ateneo de Madrid en 1901 sobre *Oligarquía y Caciquismo*<sup>292</sup>, donde denunciaba que el sistema legal vigente no era más que un aparato enmascarador de la realidad corrupta de la vida política del país<sup>293</sup>.

De todas maneras debemos apuntar que la observación de esta grave patología que padecía con especial virulencia la Administración local española de la época fue prontamente detectada en los mismos inicios del período que estamos analizando, pues como hemos tenido ocasión de comprobar la mayoría de los proyectos legislativos de reforma que se fueron sucediendo de manera escalonada a partir de 1882 centraron su objetivo en la necesidad de eliminar esta lacra social como remedio de primer orden para encaminar la necesaria regeneración que requería el sistema político vigente y que lastraba, de forma decisiva, su adaptación a la modernidad de los nuevos tiempos. Sin lugar a dudas, el proceso de urbanización y progresiva industrialización que emerge en la sociedad contemporánea española de principios del nuevo siglo XX chocaba frontalmente con estas anquilosadas estructuras políticas de poder, más propias de épocas medievales que de los tiempos nuevos que empezaban a correr.

Y llegados a este punto es el momento de plantearnos cuál fue el protagonismo que en estas azarosas cuestiones desempeñaron los empleos sujetos a nuestra investigación, y en especial manera los Secretarios, pues sin

---

<sup>292</sup> COSTA MARTÍNEZ, J.: *Oligarquía y caciquismo, como la forma actual de Gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*. Ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid, 1975. Volumen I.

<sup>293</sup> MARTÍN-RETORTILLO S. y ARGULLOL MURGADAS, E.: «Aproximación histórica...», cit., pgs. 214-215.

lugar a dudas son éstos los personajes centrales en la dirección burocrática de las corporaciones locales de la época<sup>294</sup>.

En el orden del debate parlamentario resulta contrastada la apelación constante a sus imprescindibles servicios como elemento preservador de la legalidad en las corporaciones locales. De esta suerte su concurso se invoca, de forma necesaria, como herramienta clave para conseguir el objetivo regeneracionista que se hallaba presente en la mayoría de las frustradas iniciativas de reforma legislativa que hemos estudiado, tanto en las respectivas exposiciones de motivos como en las intervenciones que figuran transcritas en los diferentes diarios de sesiones de las Cortes Generales<sup>295</sup>.

¿Pero, cuál fue en realidad su rol efectivo en el mantenimiento o resistencia al sistema caciquil imperante? Resulta difícil contestar con exactitud a esta pregunta pues a falta de un estudio profundo sobre la cuestión<sup>296</sup>, las indagaciones que hemos podido realizar ofrecen un resultado incierto y dispar, pues, como bien expresa algún reputado investigador en estos temas<sup>297</sup>, la dicotomía entre “*Secretario víctima*” y “*Secretario déspota*” está presente en los

---

<sup>294</sup> MARTÍNEZ MARÍN, A.: *Funcionarios locales con habilitación...*, cit, pg. 73.

Por su parte, GALLEGO BURÍN, A: *El Secretario Local*. Gráficas Marisal, Madrid, 1946, pg 102, hace una descripción estereotípica del Secretario rural en estos elocuentes términos:

*“La población rural, apegada a algo tan permanente como la tierra, sana cual ninguna de cuerpo y de espíritu, constituye un peso específico en la Nación, por su gran calidad y por su número. Piénsese, pues, en la gran responsabilidad de sus conductores.*

¿Y quienes son estos conductores? Pocos, pero cualificados. El Cura, el Médico, el Maestro y el Secretario del Ayuntamiento. Cada uno en su órbita, naturalmente, y apenas si encontramos algún otro con misión tan definida y con influencia social tan honda”.

<sup>295</sup> En la obra, *“Ideario de don Antonio Maura sobre la vida local”*, editada por el Instituto de Estudios de Administración Local en 1954 con ocasión del centenario del nacimiento de este destacado político mallorquín de la época de la Restauración, podemos encontrar fragmentos de sus diversas intervenciones donde se plasma a la letra su pensamiento sobre determinados aspectos del municipalismo. En este sentido, en las páginas 167 a 177 se transcriben de manera sistematizada sus opiniones sobre los Secretarios englobadas en los siguientes epígrafes: *“El Ayuntamiento no deberá elegir a sus empleados”* (pg. 167); *“Es preciso defender al Secretario del caricato político local”* (pg. 168). *“El cargo de Secretario debe gozar de continuidad”* (pgs. 168-169); *“De cómo el cargo de Secretario de Ayuntamiento debe evolucionar desde el criterio de confianza al de competencia”* (pg. 170); *“Nadie más interesado que el propio Ayuntamiento para equiparse de un Secretario competente”* (pgs. 170-171); *“Diversos sistemas de proveer las Secretarías vacante de los Ayuntamientos”* (pgs. 171-172); *“El Secretario puede ser suspendido por la Comisión, pero la destitución sólo procede por parte del Pleno”* (pg. 172); *“La destitución del Secretario se hará por expediente y no por votación de concejales”* (pgs. 172-173); *“El Secretario tiene la obligación de la advertencia para quedar libre de responsabilidad”* (pg. 173-174); *“El Secretario del Ayuntamiento en los Municipios chicos es un asesor, y en los grandes es un servidor”* (pg. 174); *“El Secretario del Ayuntamiento en Municipios chicos debe estar provisto de un certificado de aptitud”* (pgs. 175-176); *“El Secretario del Ayuntamiento debe ser retribuido debidamente”* (pgs. 176-177).

<sup>296</sup> VERA TORRECILLA, R.J. , «Fundamento, origen y evolución de los Cuerpos Nacionales (II)..... », cit., pg. 1.

<sup>297</sup> TOSCAS SANTAMANS, E., *Secretarios municipales...*, cit., pgs. 73-82.



testimonios y otras informaciones relevantes que se obtienen como resultado de este análisis.

Así por ejemplo, dentro del primer estado de opinión caracterizado por considerar al Secretario como un agente que padeció en sus propias carnes las adversidades que imponía el sistema caciquil nos encontramos con la aportación doctrinal de algún experimentado Secretario<sup>298</sup>, que exponía con acertada precisión el sombrío panorama del quehacer diario en el ejercicio de sus funciones, a la vez que proponía pautas concretas para mejorar la situación a través de la implantación de una necesaria carrera profesional.

En esta misma línea apuntamos de igual manera el testimonio literario de Ramón Pérez de Ayala, quien en su novela de 1916 *“Luz de Domingo”*, basada en hechos reales<sup>299</sup>, relataba los abusos indecentes a los que se ve sometido un joven Secretario por parte del cacique del pueblo y sus adláteres al llegar a su nuevo destino en un pequeño municipio asturiano, y su lucha ejemplar y estoica para conservar la debida integridad frente a los mismos.

También recoge este mismo estado de la cuestión la propia exposición de motivos del Reglamento de Secretarios de Ayuntamiento de 14 de junio de 1905, cuando de manera elocuente empieza diciendo que: *“Hace algunos años que los Secretarios de Ayuntamiento solicitan con insistencia una reglamentación que fije perfectamente sus deberes y les reconozca también aquellos derechos que garantizándolos su situación contra los vaivenes de la política, dignifiquen y despierten estímulos poco compatibles con la inestabilidad de condiciones y aun de posesión del cargo a que hoy están sujetos”*.

Sin embargo no podemos ocultar la existencia de otras fuentes que describen una visión opuesta a la comentada, considerando que el Secretario también formó parte activa en el entramado del sistema caciquil y fue, en algunos casos, elemento integrante del mismo<sup>300</sup>. En esta segunda corriente de opinión se pueden distinguir, a su vez, dos posturas diferenciadas sobre el nivel de complicidad de los Secretarios en esta encrucijada, pues algunos consideran que su participación fue deliberada al formar parte de los propios clanes endogámicos que dirigían la organización caciquil<sup>301</sup>, mientras que otros

---

<sup>298</sup> VERA Y CASADO, B.: *La Administración Local. Primera parte: Memoria sobre los vicios y abusos existentes en los Municipios. Segunda Parte: Proyectos y bases para corregirlos. Imprenta y litografía de los huérfanos*, Madrid, 1893.

<sup>299</sup> Llevada al cine en adaptación de la novela por José Luis Garcí, en 2007.

<sup>300</sup> SOSA WAGNER, F.: «Caciquismo, funcionarios “Libro Blanco”». *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 668/2005. Para este autor el secretario era una pieza más, acaso la más humilde pero no por ello menos importante, de la estructura caciquil de la época.

<sup>301</sup> RAMÍREZ RUÍZ, R.: *Caciquismo y endogamia...* cit., pgs. 111-122.

defienden que su implicación debió ser forzada por las circunstancias fácticas que la realidad imponía<sup>302</sup>.

A nuestro parecer, el análisis de la situación descrita ofrece un panorama propenso a entender que los Secretarios de la época tuvieron que moverse en un contexto de considerable indefensión para ejercer con imparcialidad e independencia sus cruciales funciones en las corporaciones locales donde servían, dado que la legislación vigente no les dispensaba la necesaria protección y garantía de inamovilidad que requerían. Éste importante déficit lastró los reiterados intentos de reforma que se produjeron a lo largo del período estudiado, y podemos deducir que los intereses oligárquicos y caciquiles que dominaban el sistema estuvieron infiltrados en las mismas fuerzas y partidos políticos que debían acometer los cambios legislativos necesarios para revertir la maltrecha situación.

La respuesta a estas evidencias vendría dada, de manera paradójica, a través de soluciones extraparlamentarias, como es, sin duda, el cambio de régimen político que deviene con la Dictadura de Primo de Rivera en septiembre de 1923, a cuyo estudio nos encomendamos en nuestro próximo capítulo.

---

<sup>302</sup> VERA Y CASADO, B.: *La Administración Local...*, cit., pgs 56, escenifica esta postura de la siguiente manera: *“Por todas las causas antedichas, vese con pena en las épocas de lucha electoral que aparecen actas falsificadas, documentos en los que el delito es patente y actos de salvajismo impropios de una nación culta; y en todas estas falsificaciones y hechos punibles, al frente de la delincuencia, como autores principales, en la mayoría de los casos, y como cómplices en otros, casi siempre hay un Secretario de Ayuntamiento.... ¿Por su voluntad? No; por el derecho de la fuerza.... Y así como el hombre que puesto entre el dilema de morir o matar, mata, así lo ejecuta el Secretario, porque perder el destino es para él tal vez la muerte, tal vez otras cosas peores que la muerte”.*

## CAPÍTULO VII.- LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA Y LA CAÍDA DE LA MONARQUÍA (1923-1931)

### 1. BREVE REFERENCIA AL CONTEXTO HISTÓRICO

La progresiva decadencia del sistema político de la Restauración alcanzó un grado considerable de deterioro a finales de 1922, caracterizándose este período por una sucesión continuada de gobiernos efímeros e inestables que no lograban dar respuesta satisfactoria a los graves problemas que padecía la ciudadanía española de la época, frecuentemente alterada por conflictos sociales, el auge de los regionalismos y la persistencia de la guerra en el protectorado español del norte de África.

En este convulso escenario el ejército fue adquiriendo un creciente protagonismo, y cuando el liberal García Prieto, presidente del Consejo de Ministros desde el 7 de diciembre de 1922, decide continuar con el proceso de investigación abierto en sede parlamentaria para depurar las responsabilidades del desastre de Annual en julio de 1921<sup>303</sup>, se granjeó el enfrentamiento con el estamento militar, motivo por el cual buena parte de la historiografía<sup>304</sup> ha querido ver en ello la causa inmediata de la sublevación del Capitán General de Catalunya, Miguel Primo de Rivera, el 13 de septiembre de 1923.

El golpe, incruento, se produce sin encontrar apenas resistencia y con la aquiescencia del propio Monarca que lo acepta como un hecho consumado. En este mismo sentido la asonada militar recibe la acogida favorable de importantes sectores de la opinión pública y la prensa<sup>305</sup>, que vieron en ella un modo de terminar con la vieja política y emprender una necesaria tarea de

---

<sup>303</sup> Conocido con el nombre de “*Expediente Picasso*” en alusión al encargado de su redacción, el general de división Juan Picasso –tío del famoso pintor malagueño, Pablo Ruiz Picasso- el extenso dossier –que constaba de diez piezas y más de 2.400 folios-, no llegó a discutirse por el Pleno del Congreso pues el pronunciamiento de Primo de Rivera dio al traste con su convocatoria, prevista para el postrero día 1 de octubre de 1923.

SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y períodos constituyentes...*, cit., pg. 88, sostiene que las acusaciones llegaban al propio Rey.

<sup>304</sup> VALDEÓN BARUQUE, J., PÉREZ J., y JULIÁ DÍAZ, A, *Historia de España*, cit., pgs 488-489.

<sup>305</sup> COMPANY I MATES, A.: «Dictadura, República i Guerra (1923-1939)» en *Història de les Illes Balears*, Edicions 62, Barcelona, 2004. Vol.III, pg. 251, explica que la respuesta en Mallorca fue mayoritariamente favorable al pronunciamiento militar, y apunta que de los cuatro periódicos que se editaban en Palma, tres de ellos (*La Almudaina*, *La Última Hora* y el *Correo de Mallorca*), apoyaron y justificaron el golpe de estado, mientras que únicamente el diario *El Día*, propiedad del financiero Joan March Ordinas, criticó con dureza la acción de Primo de Rivera.

terapéutica regeneración<sup>306</sup>, aunque siempre condicionada a su carácter estrictamente temporal.

El militar sublevado asume el poder y lanza el día 13 de septiembre de 1923 un *“Manifiesto al país y al ejército españoles”*<sup>307</sup> en el que da cuenta de los motivos que le han impulsado a llevar a cabo su acción, basados –según autoproclama- en la necesidad de regenerar al país, y de su voluntad de asumir la dirección del poder el tiempo estrictamente necesario para devolver la normalidad institucional a la nación una vez reestablecido el orden público.

Las primeras decisiones no se hacen esperar y así Primo de Rivera empieza nombrando un Directorio Militar, integrado exclusivamente por ocho generales y un contralmirante, encargado de la gobernación del Estado y cuya presidencia ostenta el dictador. Otras medidas complementarias fueron la suspensión de la Constitución de 1876, la clausura del Congreso de los Diputados y de la parte electiva del Senado, y la disolución de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, cuyos miembros a partir de entonces pasarán a tener una base corporativa y serán sometidos al control de delegados gubernativos de procedencia militar designados por el Gobierno civil de la provincia, también en las mismas manos de los militares.

El final victorioso de la guerra de Marruecos, y el aval del orden público reestablecido mediante el ejercicio de la disciplina autoritaria propia del sistema, permiten a Primo de Rivera modificar su estrategia de inicial transitoriedad para pasar a mostrar una decidida voluntad de permanencia. En este sentido procede a sustituir el Directorio militar por otro civil (integrado por seis civiles y cuatro militares), amén de constituir un partido único –la Unión Patriótica- y crear una Asamblea Nacional Consultiva, medidas claramente inspiradas en el coetáneo fascismo italiano de Mussolini.

Pero la bonanza económica que hasta entonces había acompañado el devenir de la Dictadura se truncó a partir de 1929 coincidiendo con el crack internacional de la Gran Depresión, y ello, unido al descontento creciente por la continuidad de una situación que carecía de una salida política clara, derivó hacia un período final en el que el dictador se vio arrinconado y sin contar con

---

<sup>306</sup> CARR R.: *Historia de España*, Ediciones Península, S.A., Barcelona, 2006, pg. 298, sostiene que Primo de Rivera se veía a sí mismo como el «cirujano de hierro» glosado por Joaquín Costa como la figura que actuaría con la fuerza necesaria para descuajar el caciquismo.

<sup>307</sup> Publicado en el periódico “La Vanguardia”, edición del día 13 de septiembre de 1923, pg. 18. Disponible en: <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1923/09/14/pagina-18/33278423/pdf.html?search=Manifiesto%20al%20pa%C3%ADs%20y%20el%20ej%C3%A9rcito%20espa%C3%B1ol>

los apoyos precisos para mantenerse en el poder. En enero de 1930, después de recabar consultas a los capitanes generales y obtener respuestas tibias y desangeladas, Primo de Rivera presenta su dimisión ante el rey que es inmediatamente aceptada.

A partir de entonces se suceden gobiernos de tono tímidamente más aperturista, encabezados por los también militares Berenguer y Aznar<sup>308</sup>, que no logran reconducir la situación política ante las demandas de las fuerzas emergentes de republicanos, socialistas y nacionalistas, que claman por un cambio radical exigiendo una asamblea constituyente.

El intento de recurrir a la convocatoria de elecciones generales fue rechazado por la mayoría de los partidos políticos, por lo que finalmente se optó por la vía alternativa de unos comicios municipales, que en principio no deberían decidir sobre la naturaleza del régimen constitucional, pero que a la postre se convirtieron en un auténtico plebiscito entre las fuerzas monárquicas y los partidarios de una nueva República.

Las elecciones celebradas el día 12 de abril de 1931 arrojaron unos resultados significativos, ya que si bien en términos generales la victoria correspondió a los partidos dinásticos<sup>309</sup>, en las grandes ciudades y poblaciones importantes el triunfo fue para los republicanos<sup>310</sup>, lo que se tradujo en el abandono y salida de España del rey Alfonso XIII<sup>311</sup>, y la consiguiente proclamación de la II República dos días más tarde.

---

<sup>308</sup> Esta breve etapa (enero de 1930 a abril de 1931) es conocida por el nombre de *Dictablanda*.

<sup>309</sup> COMELLAS GARCÍA-LLERA, J.L., *Historia de España ...*, cit., pg. 372, afirma que los partidos monárquicos obtuvieron 22.150 puestos frente a los 5.875 de las fuerzas republicanas, según fuentes del propio Ministerio de la Gobernación, que merecieron algunas consideraciones de "irreales".

<sup>310</sup> SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y períodos constituyentes...*, cit., pg. 92, sostienen que 41 de las 50 capitales de provincias habían votado republicano. Entre las pocas ciudades que se mantuvieron en el bando monárquico cabe citar a Palma de Mallorca. Vid. GABRIEL I SIRVENT, P.: *El moviment obrer a les Illes Balears (1869-1936)*. Ediciones Documenta Balear, Palma, 1996, pg. 36.

<sup>311</sup> CARR R., *España, 1808-1809*, cit., pg. 576, narra que los acontecimientos se sucedieron de manera vertiginosa, pues el rey salió para Cartagena en automóvil, camino de Marsella, con la multitud manifestándose fuera de Palacio. En este punto elogia la determinación de Alfonso XIII de no contemplar la alternativa de imponer la monarquía en las grandes ciudades ya que ello hubiera conllevado, probablemente, desencadenar de modo anticipado la guerra civil.

## 2. EL IMPACTO NORMATIVO DEL RÉGIMEN LOCAL EN LA DICTADURA

La situación de parálisis que caracteriza la reforma del régimen local español durante el largo período de la Restauración (1874-1923), originada en la ineficacia del sistema parlamentario para sobreponerse al mal endémico del caciquismo, va a ser modificada de forma radical con la extensa obra regeneracionista que va emprender la Dictadura del general Primo de Rivera. Éste es, precisamente, uno de los ejes esenciales que se planteó en su programa inicial y que coincidía con un ambiente ampliamente extendido en todos los medios ideológicos y grupos sociales del momento<sup>312</sup>.

Al tratarse de un objetivo cenital, no resulta extraño que se acometiese ya en los primeros meses de actuación del Directorio militar. La pretensión de revitalizar las estructuras políticas del país pasaba, de forma ineludible, por la reforma de la vida local, ya que en el pensamiento del dictador anidaba la idea de la necesidad de iniciar el proceso desde el ámbito territorial más próximo a la ciudadanía<sup>313</sup>.

Para emprender esta importante tarea Primo de Rivera confía el proyecto a un joven abogado del Estado, procedente de las juventudes mauristas, José Calvo Sotelo, que acepta el encargo en diciembre de 1923, siendo nombrado Director General de Administración. Rodeado de un grupo de grandes especialistas en la materia, como fueron, -entre otros-, Gil Robles, Flores de Lemus o Jordana de Pozas, asumió de manera directa la labor encomendada y en poco tiempo se erigió en el artífice de la reforma del régimen local<sup>314</sup>.

El renovado entramado normativo se edificó sobre dos pilares básicos como fueron, de un lado, el Estatuto Municipal, de 8 de marzo de 1924<sup>315</sup>, y del otro, dictado apenas un año más tarde, el Estatuto Provincial, de 20 de marzo de 1925<sup>316</sup>, ambos textos con vocación de asumir el rol de auténticos

---

<sup>312</sup> TUSELL GÓMEZ, J. y CHACÓN ORTIZ, D., *La reforma de ...*, cit. pg. 173 a 175.

<sup>313</sup> “La entraña del mal de España está muy honda. Reside en el caciquismo rural y a extirparlo hemos de dirigir nuestros esfuerzos, y antes de convocar a nuevas elecciones procuraremos haber destruido todo el artificio formada por las organizaciones políticas”. Manifestaciones de Primo de Rivera a *El Imparcial*, 18 de septiembre de 1923, recogidas por GONZÁLEZ CALBET, M.T.: *La dictadura de Primo de Rivera: El Directorio militar*, El Arquero, Madrid, 1987, pg 264.

<sup>314</sup> CALVO SOTELO, J.: *Mis servicios al Estado*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974, pgs. 13-73. El autor cuenta, de forma autobiográfica, su gestión al frente de las responsabilidades asumidas tanto en la Dirección General de Administración, como más tarde en el Ministerio de Hacienda, del que fue su titular en la etapa del Directorio civil.

<sup>315</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 69, de fecha 9 de marzo de 1924. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1924/069/A01218-01302.pdf>

<sup>316</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 80, de fecha 21 de marzo de 1925. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1925/080/A01446-01483.pdf>

códigos<sup>317</sup> en sus respectivos ámbitos de proyección, y con el propósito de abordar las razones claves que justificaban su promulgación: la regeneración de la vida local y la cuestión regional.

Tanto en un caso como en el otro, y a pesar de la extensión y generalización de sus contenidos, se llevó a cabo un amplio desarrollo reglamentario de los mismos, lo que da muestra del empeño con que se ejecutó la reforma del régimen local en la época que estamos analizando.

Siguiendo en este punto a BULLÓN RAMÍREZ<sup>318</sup>, y a modo ilustrativo cabe citar: el Reglamento de Población y términos municipales, y el de Contratación, ambos de 2 de julio de 1924; el Reglamento de organización y funcionamiento de los Ayuntamientos, de 10 de julio de 1924; el Reglamento de Obras y Servicios Municipales, de 14 de julio de 1924; el Reglamento de Hacienda Municipal, de 23 de agosto de 1924; y el Reglamento de Empleados Municipales de 14 de mayo de 1928, por lo que se refiere al desarrollo del Estatuto Municipal. En cuanto a su homónimo provincial podemos indicar, el Reglamento de Obras y Vías provinciales, de 13 de julio de 1925; el Reglamento de Sanidad Provincial, de 20 de octubre de 1925; y el Reglamento de Funcionarios y Subalternos provinciales, de 2 de noviembre de 1925.

Una vez expuesta, de manera sucinta, esta necesaria conformación del nuevo marco normativo local, en los próximos apartados centraremos nuestra atención en examinar cómo se desarrolló su aplicación con respecto a los empleos que constituyen nuestra atención, y en que medida fueron partícipes de la empresa regeneracionista que subyacía en el mismo.

---

<sup>317</sup> CALVO SOTELO, J., *Mis servicios...*, cit., pg. 31. En sus reflexiones y comentarios autobiográficos, Calvo Sotelo expone la manera en que abordó la cuestión terminológica del texto legal del Estatuto Municipal con estas palabras:

«El esfuerzo de todos fue magno; y así, antes de que transcurriese mes y medio, quedaba ultimado el proyecto del nuevo código municipal español. Mucho dudé en la manera de calificarlo. Ley, no lo era; decreto-ley, no me agradaba; Reglamento local, como alguien propuso, me parecía empequeñecer su rango; y al fin, opté por llamarlo *Estatuto*, calificativo ecléctico, que no declaraba el origen del cuerpo legal y lo vistió con ropaje de eficiencia suprema. Fue un hallazgo de palabra, porque posteriormente se aplicó a otros muchos textos legales, aunque no siempre tuviesen igual trascendencia».

Lo cierto es que en la publicación de la Gaceta aparece promulgado como un *Real Decreto*, si bien resulta sintomático advertir que en su Disposición Final se determina que «A partir de 1º de Abril próximo quedan derogadas todas las leyes, Reales decretos, Reales órdenes, Reglamentos y demás disposiciones que se refieran a la Administración municipal, con la única excepción de las que en esta ley se declaran vigentes».

En cualquier caso tampoco debemos olvidar que en el Real Decreto de 15 de septiembre de 1923, -publicado en la Gaceta de Madrid núm. 269 del día 16, y disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1923/259/A01114-01114.pdf>- por el que se confiere a Primo de Rivera el cargo de Jefe de Gobierno, se atribuye expresamente fuerza de ley a los Decretos por él promovidos. Parece claro, pues, que el rango normativo que se le quiso dotar fue el equivalente al de una *Ley*.

<sup>318</sup> BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, cit., pg. 223

### 3. SECRETARIOS, INTERVENTORES Y DEPOSITARIOS EN LOS ESTATUTOS DE CALVO SOTELO Y EN SU REGLAMENTACIÓN DE DESARROLLO

#### 3.1. EL CUERPO DE SECRETARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

##### 3.1.1. CARACTERES GENERALES

Uno de los mayores logros de la reforma que lleva a cabo la Dictadura en el ámbito de la función pública local es, sin lugar a dudas, la creación del Cuerpo de Secretarios<sup>319</sup>. No en balde no hay que perder de vista el intenso protagonismo que el régimen primoriverista confiere a esta figura, puesto ya de manifiesto en los inicios del mismo, como se demuestra en el Real Decreto de 30 de septiembre de 1923, por el que se disuelven todos los Ayuntamientos de España y ordena la sustitución de sus concejales por los Vocales Asociados a los mismos<sup>320</sup>, y en cuyo artículo 3º se encomienda la responsabilidad de su cumplimiento a los Secretarios municipales<sup>321</sup>.

La creación del Cuerpo de Secretarios es obra del Estatuto municipal, que prevé en su artículo 231 la necesidad de pertenecer a dicho Cuerpo para ostentar la condición de Secretario de Ayuntamiento. La regulación pormenorizada de la función secretarial se desarrolla en el posterior Real Decreto de 23 de agosto de 1924, por el que se aprueba el Reglamento de

---

<sup>319</sup> En la exposición de motivos del Estatuto Municipal, como un anticipo de la claridad y rigor técnico del texto que la prosigue, puede leerse la siguiente consideración:

*“No podían quedar al margen de la reforma los Secretarios, Contadores y empleados municipales. El nuevo Estatuto es radical en esta materia; crea el Cuerpo de Secretarios y reglamenta el ingreso en él y en los restantes escalafones de los funcionarios, dando primacía absoluta al régimen de oposición. Todas las restantes prescripciones se encaminan a la mayor estabilidad y capacitación de los servidores del Municipio. Ellos habrán de agradecerlo, porque así se les aleja del constante peligro que sobre sus cabezas cernía el vendaval político; pero no lo agradecerá menos el común interés público, que tanto ha de ganar con la depuración de la burocracia municipal.”*

<sup>320</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 274, de fecha 1 de octubre de 1923. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1923/274/A00003-00004.pdf>

<sup>321</sup> Establece dicho precepto textualmente que: *“Los Secretarios de los Ayuntamientos cuidarán del cumplimiento estricto de las prescripciones de este Decreto y serán personalmente responsables de su transgresión y de los acuerdos oficiales de los Ayuntamientos, cuando no conste por escrito que llamaron la atención por las infracciones legales en que la Corporación incurriera”*.

MARTÍNEZ MARÍN, A., Funcionarios locales con habilitación..., cit, pg. 78, comentando dicha disposición, llega a afirmar: “He aquí la advertencia de ilegalidad positivada y el Secretario convertido en guardián y defensor de la legalidad de un régimen dictatorial”.



## Secretarios de Ayuntamiento, Interventores de fondos y Empleados municipales en general<sup>322</sup>

Un año más tarde, el Estatuto provincial y el Reglamento de Funcionarios y subalternos provinciales<sup>323</sup> van a disponer la fusión en el mismo cuerpo de los Secretarios de las Diputaciones y los de los Ayuntamientos, quedando organizado en dos categorías diferentes, la primera formada por las Secretarías de Diputaciones provinciales y de Ayuntamientos en poblaciones mayores de 4.000 habitantes o que sean cabezas de partido, y la segunda por las Secretarías de los restantes municipios.

### 3.1.2. EL SISTEMA DE ACCESO AL CUERPO DE SECRETARIOS

El ingreso en el cuerpo se verifica, además de la integración directa de quienes ya fuesen Secretarios de Ayuntamiento en propiedad el día 8 de marzo de 1924<sup>324</sup>, exclusivamente a través del sistema de oposición, cuyos ejercicios se celebran en Madrid, aunque también se prevé la posibilidad de su descentralización en capitales de distrito universitario. Se exige para el ingreso en la primera categoría ser español, varón, mayor de veintitrés años, haber observado buena conducta justificada previo informe de la Alcaldía correspondiente<sup>325</sup>, carecer de antecedentes penales y poseer la licenciatura

---

<sup>322</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 239, de fecha 26 de agosto de 1924. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1924/239/A01012-01024.pdf>

<sup>323</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 311, de fecha 7 de noviembre de 1925. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1925/311/A00712-00718.pdf>

<sup>324</sup> Fue el caso de muchos Secretarios de Ayuntamiento en Baleares, como por ejemplo el de la capital Palma de Mallorca, cuyo titular era por entonces D. Antonio Rosselló y Cazador, quien accedió a la Secretaría del Ayuntamiento palmesano en fecha 1 de agosto de 1922 y se mantuvo en ella durante veintidós años. Vid. Actas del Pleno del Ayuntamiento de Palma, alojadas en el dominio: [https://pmi.palmademallorca.es/arxiu/actes/actes\\_1836\\_1936/](https://pmi.palmademallorca.es/arxiu/actes/actes_1836_1936/)

<sup>325</sup> Se introduce de esta forma un requisito de clara configuración subjetivista y que puede resultar condicionante para la admisión a las pruebas selectivas. En el mismo cabe apreciar, sin lugar a dudas, un elemento de depuración ideológica característico de los sistemas dictatoriales, pues quien no gozase de la afeción expresa de las autoridades locales de la época –cuando no careciese de su animadversión– no dispondría del “*placet*” indispensable para poder presentarse a las correspondientes oposiciones.

Este condicionante espúreo de acceso a la función pública, que hoy nos puede sorprender en los tiempos de Democracia que vivimos, tuvo una larga vigencia en el sistema español, pues perduró en las convocatorias de acceso a los cuerpos nacionales de Administración Local durante la Segunda República y todo el largo período del franquismo, en las que se exigía el requisito de haber observado buena conducta a los ojos de las autoridades oficiales, llegando incluso hasta los primeros años del constitucionalismo actual. Inicialmente quien expedía estos certificados o informes era el Alcalde de la localidad donde residía el interesado, para más tarde extender esta atribución a las comisarías de Policía en las ciudades y a la Guardia Civil en los medios rurales. La Ley Orgánica 68/1980, de 1 de diciembre, sobre expedición de certificaciones e informes sobre conductas ciudadanas (BOE núm. 289, de 2/12/1980), fue la que transformó este sistema obsoleto subjetivista en otro de cariz objetivo, al señalar en su artículo primero que a partir de entonces las conductas ciudadanas se acreditarían,

en Derecho, mientras que para ingresar en el de la segunda son necesarios los mismos requisitos excepción hecha del de la titulación.

No obstante, poco después de aprobarse el Estatuto provincial, mediante Real Decreto de 15 de septiembre de 1925<sup>326</sup>, van a ser incluidos en el cuerpo aquellos que antes del 1 de abril de 1924 hubieran desempeñado el cargo, de forma interina, durante al menos dos años, siempre que pudiesen demostrar servicios continuados, de un año como mínimo, en un mismo ayuntamiento, así como aquellos que aún no cumpliendo estas condiciones concretas de servicios prestados se hubiesen mantenido como interinos a la fecha de publicación de la citada disposición<sup>327</sup>.

En cualquier caso lo que está fuera de cualquier discusión es el nivel de implicación de la Dirección General de Administración dirigida por José Calvo Sotelo en el deseo de vertebrar, de manera rápida, una organización burocrática de la función pública local basada en los axiomas de la preparación, profesionalización e independencia política de sus componentes. Buena prueba de ello lo demuestra el hecho que tan solo cinco días después de la promulgación del Estatuto municipal se procedió a la primera convocatoria de oposiciones para el ingreso en la primera de las categorías del Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento<sup>328</sup>, de la que salió la primera promoción de este colectivo en España.

Fue, sin lugar a dudas, una oposición exigente, compuesta por dos ejercicios, el primero de ellos de carácter teórico, consistente en contestar, en un plazo inferior a una hora, a ocho temas sobre un amplio programa<sup>329</sup>,

---

simplemente, con los certificados de antecedentes penales que emitiría, en exclusiva, el Registro Central de Penados y Rebeldes del Ministerio del Interior.

<sup>326</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 261, de fecha 18 de septiembre de 1925. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1925/261/A01602-01603.pdf>

<sup>327</sup> Autores especializados en la materia como BULLÓN RAMÍREZ, A., han criticado esta integración pues consideran que se concedieron demasiadas facilidades a este colectivo en demérito del nivel de preparación exigible y del prestigio del Cuerpo, apuntando que se hubiera podido matizar introduciendo unas pruebas restringidas o la realización de unos cursos de perfeccionamiento previos. Vid. BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, cit., pgs. 238 y 239.

En nuestra opinión resulta convincente esta consideración, pues aún reconociendo la necesidad de arbitrar medidas transitorias para lograr el mantenimiento de los servicios profesionales en las corporaciones locales mientras se desarrollaban las preceptivas oposiciones para acceso al cuerpo, no por ello se debieron descuidar unos mínimos controles de acreditación del nivel de preparación exigible.

<sup>328</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 75, de fecha 15 de marzo de 1924. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1924/075/A01415-01415.pdf>

<sup>329</sup> Los opositores debían contestar en la siguiente proporción: tres temas de Derecho Municipal, dos de Derecho Administrativo, uno de Legislación general de Hacienda, uno Derecho Político y otro de Derecho Civil, Derecho Mercantil y Legislación Hipotecaria. El programa de estos temas se publicó en la Gaceta de Madrid, núm. 107, de fecha 16 de abril de 1925. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1924/107/A00333-00342.pdf>

mientras que el segundo, de carácter práctico, se dividió en dos partes, consistiendo la primera en redactar un acta de sesión, y la segunda en la emisión de un informe sobre alguna materia relacionada con el Estatuto municipal. Destaca el alto grado de participación, pues fueron admitidos un total de 813 aspirantes<sup>330</sup>, de los que sólo consiguieron aprobar finalmente 166<sup>331</sup>.

Este proceso de oposiciones arribó poco después a la segunda de las categorías del Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento, que como hemos apuntado estaban referidas a las Secretarías de municipios con población inferior a 4.000 habitantes, y así por Real Orden de 18 de octubre de 1924<sup>332</sup> se procedió a la convocatoria correspondiente, ante el gran número de plazas vacantes en este tipo de municipios, tal como se detalla en su exposición de motivos.

El número de aspirantes admitidos fue muy elevado pues alcanzó la cifra de 1.718<sup>333</sup>, de los que sólo aprobaron 272<sup>334</sup>, lo que da fe del nivel de exigencia requerido también en esta categoría inferior del Cuerpo de Secretarios. No en balde los ejercicios de esta oposición fueron tres: uno, previo de admisión, de escritura al dictado; otro, teórico, consistente en contestar, en plazo inferior a media hora, a cuatro temas de un programa global de 115<sup>335</sup>, mientras que el tercero, práctico, se dividió en dos partes, la primera referida a la redacción de un acta de un acuerdo municipal, y la segunda a la emisión de un informe sobre alguna materia relacionada con el Estatuto municipal. Como podemos observar la metodología de las pruebas fue muy parecida a la de acceso a la categoría superior, introduciendo un examen preliminar conducente a verificar un nivel básico de conocimientos académicos.

No fueron los anteriores procedimientos selectivos los únicos que se desarrollaron durante la época que estamos analizando, pues el interés en procurar la conformación completa del Cuerpo de Secretarios es una constante que late en los responsables del Ministerio de la Gobernación. Buena prueba

---

<sup>330</sup> Relación publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 270, de fecha 26 de septiembre de 1924. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1924/270/A01515-01520.pdf>

<sup>331</sup> Relación publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 95, de fecha 5 de abril de 1925. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1924/270/A01515-01520.pdf>

<sup>332</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 293, de fecha 19 de octubre de 1924. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1924/293/A00324-00324.pdf>

<sup>333</sup> Relación publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 93, de fecha 3 de abril de 1925. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1925/093/A00062-00072.pdf>

<sup>334</sup> Relación publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 213, de fecha 1 de agosto de 1925. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1925/213/A00766-00769.pdf>

<sup>335</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 339, de fecha 4 de diciembre de 1924. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1924/339/A01076-01079.pdf>

de ello lo da la Real Orden de 24 de febrero de 1926<sup>336</sup>, que encomendó la convocatoria de unas nuevas oposiciones para el acceso a la primera categoría del Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento y Secretarías de Diputaciones provinciales –ahora ya estaban fusionados ambos colectivos-, como consecuencia de la buena experiencia adquirida y ante el hecho manifiesto de la necesidad de continuar en esta misma labor<sup>337</sup>.

### 3.1.3. LA PROVISIÓN DE LAS PLAZAS DE SECRETARIOS: EL CONCURSO TUTELADO DESDE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL

La impronta regeneracionista que se había propuesto aplicar a la esfera del ámbito local la Dirección General de Administración, liderada por Calvo Sotelo, tenía como uno de sus pilares fundamentales la procura de la profesionalización de los miembros que integraban el colectivo de Secretarios e Interventores de la Administración Local, pues sólo de esta manera se entendió que podía resultar factible acometer una necesaria estructuración de la función pública basada en los principios de neutralidad e independencia política de los funcionarios que ocupaban los puestos clave de esa Administración. El objetivo era erradicar el caciquismo, y en este sentido se apostó –con buen criterio- por la opción de emprender los primeros pasos para alejar de la esfera de influencia directa de las propias corporaciones locales aspectos clave del régimen jurídico de nuestros funcionarios, tales como su selección, publicación del nombramiento, condiciones de permanencia en el cargo y formas de separación y destitución.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, en un detallado estudio sobre la clásica distinción de las relaciones que afectan al funcionario respecto del ente público que lo nombra (de servicio) y aquel en que se desarrolla su actividad (orgánica) considera que los Reglamentos de funcionarios municipales (1924) y provinciales (1925) no instauraron una estatización del secretariado, pero sí representaron un paso gigantesco en la organización de la carrera aún sin llegar a escindir la relación de servicio y la orgánica, entablándose todavía ambas con las respectivas corporaciones.

---

<sup>336</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 57, de fecha 26 de febrero de 1926. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1926/057/A01068-01069.pdf>

<sup>337</sup> Es muy ilustrativo al respecto el preámbulo de esta Real Orden cuando declara: “Colocados ya la inmensa mayoría de los opositores que obtuvieron plaza en las anteriores oposiciones, y siendo muchas las vacantes ocurridas de Secretarías de Ayuntamientos de primera categoría y de Diputaciones provinciales, más las que puedan producirse hasta la terminación de los ejercicios, dan número suficiente para que se puedan anunciar nuevas oposiciones”.

Hemos visto en el apartado anterior que el ingreso en el cuerpo se realiza a través del sistema de oposición, mediante procesos selectivos cuya competencia exclusiva pertenece a la Administración estatal. El paso que procede con posterioridad a este ingreso es el de la provisión de las plazas en destino, distinción clásica en la teoría general de la función pública entre selección (acceso a la condición de funcionario) y provisión (nombramiento y afección a destino concreto)<sup>338</sup>. Pues bien, en este último caso la intervención del poder central es de menor intensidad que en el primero, ya que la misma se circunscribe a la tutela en la corrección y ajuste del procedimiento seguido respecto de las prescripciones contenidas en los artículos 22 a 28 del Reglamento de Secretarios de 1924 y artículos 21 a 24 del Reglamento de Funcionarios provinciales de 1925, al continuar la convocatoria del concurso y la resolución del mismo –con los consecuentes trámites de nombramiento y toma de posesión de los funcionarios interesados- dentro de las atribuciones de las corporaciones locales en la que prestarán sus servicios, aunque el Ministerio participa siempre en la publicación de estos actos.

Aún así hay que valorar positivamente los cambios introducidos pues los concursos públicos de méritos supondrán la implantación de un régimen objetivo en el que van a estar presentes una serie de exigencias mínimas que dignificarán el procedimiento de provisión de las plazas de Secretario<sup>339</sup>.

En este sentido es necesario apuntar que producida una vacante en la Secretaría de Ayuntamientos o Diputaciones provinciales, los presidentes de las corporaciones locales respectivas debían iniciar el correspondiente procedimiento de cobertura en el brevísimo plazo de tres días, y el acuerdo que se tomara anunciando la correspondiente convocatoria debía trasladarse a la Dirección General de Administración a los efectos de su publicidad en la

---

<sup>338</sup> En esta tesitura también se observa la gran celeridad impuesta por la Dirección General de Administración, pues a los pocos días de publicada la relación de aprobados en cada una de las dos categorías de Secretarios se procede a la convocatoria del consecuente concurso en la Gaceta de Madrid.

Así sucede en primer lugar con la de la categoría superior, en que tan sólo tres días después de insertar la relación de los opositores a aprobados se publica el concurso para la provisión de las plazas vacantes, donde aparecen las de San José y Santa Eulalia del Río correspondiente a la provincia de Baleares (Gaceta de Madrid núm. 98, de fecha 8 de abril de 1925. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1925/098/A00173-00174.pdf>).

Respecto a la segunda categoría también podemos observar la misma prontitud y diligencia ya que la publicación del concurso se produce igualmente en el tercer día posterior a la inserción de los aspirantes aprobados en dicha categoría. En este caso las plazas ofertadas que pertenecen a Baleares son las de María de la Salud, Sancellas, San Juan, Villafranca de Bonanay, Consell, Ses Salines, Mancor del Valle y Lloret de Vista Alegre (Gaceta de Madrid, núm. 216, de fecha 4 de agosto de 1925. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1925/216/A00821-00824.pdf>).

<sup>339</sup> CARRASCO BELINCHÓN, J.: «El Estatuto municipal y la función pública municipal» en *Cincuentenario del Estatuto municipal. Estudios conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, pg. 465.

Gaceta de Madrid, el Boletín Oficial de la provincia correspondiente y el tablón de edictos de la propia corporación<sup>340</sup>.

Las solicitudes, acompañadas de la documentación acreditativa de la posesión de los requisitos necesarios para participar en el concurso –entre ellos, de forma preceptiva, el título de aptitud expedido por el Ministerio de la Gobernación-, se podían presentar tanto en sede municipal o provincial como ante la propia Dirección General de Administración, con el deber de intercambio de información sobre los aspirantes presentados entre ambas administraciones destinatarias. Posteriormente serían las mismas corporaciones locales las que procederían al nombramiento del candidato seleccionado, pudiendo fijar un orden de prelación de méritos con arreglo a aquellos que estableció tanto el Estatuto municipal como el provincial<sup>341</sup>.

En el caso de los ayuntamientos el acuerdo de nombramiento se efectuaba mediante votación nominal de los miembros del Pleno, adoptado en sesión extraordinaria convocada al efecto, y requería el voto favorable de la mayoría absoluta del mismo, mientras que en las Diputaciones provinciales sería también el Pleno quien dispondría su nombramiento aunque sin la exigencia de una mayoría especial para la consecución de dicho acuerdo.

Finalmente, y como demostración palpable de la inquietud del Ministerio para no dejar inconcluso el procedimiento de cobertura de vacantes de Secretario en manos de Ayuntamientos y Diputaciones, se dispuso una cláusula de cierre en virtud de la cual el nombramiento sería resuelto por órgano estatal en el supuesto que transcurridos los plazos correspondientes no lo hubiera sido por las propias corporaciones interesadas que habían convocado el concurso<sup>342</sup>.

---

<sup>340</sup> No siempre el anuncio de las convocatorias de los concursos obedecían al hecho de finalizar las correspondientes oposiciones para cada categoría, pues una vez puesta en marcha la mecánica del sistema provisorio éste también se desencadenaba como consecuencia de la necesidad de cubrir las numerosas vacantes que se iban produciendo. Lo podemos observar, por ejemplo, en la publicación de los anuncios insertados en la Gaceta de Madrid, núm. 125, de fecha 5 de mayo de 1926 (disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1926/125/A00717-00718.pdf>), en el que se incluye la vacante en Baleares del Ayuntamiento de Vilafranca de Bonany, posteriormente adjudicada al opositor D. Miguel Capó Capó (publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 198, de fecha 17 de julio de 1926. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1926/198/A00399-00399.pdf>).

<sup>341</sup> El artículo 231 del Estatuto municipal y el artículo 141 del Estatuto provincial establecían como méritos evaluables, con idéntica redacción, los de poseer el título de Licenciado o Doctor en Derecho, o de otro carácter profesional, el haber superado oposiciones a cualquiera de las carreras que exigen la condición de Letrado, y la antigüedad en el desempeño del cargo de Secretario sin nota desfavorable.

<sup>342</sup> El artículo 28 del Reglamento de Secretarios municipales determinó que: “Si un Ayuntamiento no resolviese un concurso dentro de los plazos legales, se entenderá decaído indefectiblemente de su derecho, correspondiendo el nombramiento, en este caso, al Ministerio de la Gobernación”.

### 3.1.4. LAS FUNCIONES DEL SECRETARIO. ESPECIAL REFERENCIA A LA ADVERTENCIA DE ILEGALIDAD

Hemos comentado en otro lugar de este mismo apartado que la figura del Secretario goza de una especial atención en el régimen de la Dictadura, pues constituye la pieza básica sobre la que se asienta la reforma del régimen local. En la lucha contra la corrupción y el caciquismo heredado de la etapa anterior, Calvo Sotelo diseña una estrategia que pretende la implantación de un sistema de función pública de marcado carácter profesional, instaurando una verdadera carrera administrativa en la que el Secretario desarrolla un papel catalizador de un modelo avanzado que, en aquella época, iba incluso por delante del Estado.

No es de extrañar, pues, que los estatutos y sus reglamentos de desarrollo se preocupasen por establecer la necesaria y obligatoria existencia de un Secretario en todo Ayuntamiento y Diputación provincial, pagado de sus propios fondos. También se previno la dotación de Secretario en las Mancomunidades municipales y de Diputaciones y Cabildos, en las Agrupaciones forzosas de municipios, además de la posibilidad de nombramiento de un Secretario adjunto en poblaciones de más de 100.000 habitantes.

En cuanto a las funciones que tenían asignadas hay que señalar que representan un avance significativo respecto de regulaciones anteriores en cuanto están sistemáticamente mejor ordenadas y, lo que es más importante, les son atribuidas con el propósito de delimitar un ámbito propio de actuación. Lo que se quiere afirmar es que a través de la especificación de sus funciones se está dotando de una sustantividad especial a las mismas, afianzando el protagonismo de los Secretarios en la dirección ordinaria de los asuntos corporativos<sup>343</sup>.

Cabe distinguir dos tipos de funciones. De una parte aquellas que corresponden a los Secretarios en cuanto miembros de la Corporación – carácter que se confiere por primera vez en nuestra legislación de régimen

---

Por su parte el artículo 24 del Reglamento de Funcionarios provinciales recogía idéntica facultad en estos términos: “... *Transcurrido sin nombramiento dicho plazo, el Ministerio de la Gobernación reclamará el expediente y lo resolverá publicando la designación en la Gaceta, en los ocho días siguientes*”.

<sup>343</sup> CARRASCO BELINCHÓN, J., «El Estatuto municipal y la función pública municipal....» cit, pg. 468.

local-; de otra, las que ostentan en su condición de Jefes de los servicios administrativos.

En referencia a estas últimas –extensamente relacionadas tanto en ambos estatutos como en sus reglamentos de desarrollo<sup>344</sup>- destacan las siguientes:

- Dirige y “vigila” a los empleados de la corporación, proponiendo las sanciones oportunas.
- Prepara los expedientes que han de resolver los órganos de gobierno.
- Confecciona los presupuestos en los ayuntamientos que carecen de interventor, y presenta el anteproyecto de gastos y obligaciones en aquellos que sí lo tienen.
- Acumula las funciones de archivero en donde no lo haya, formando el inventario de libros y documentos.

Respecto a las que posee como miembro de la corporación, podemos señalar como más significativas:

- Asistencia sin voto a las sesiones corporativas de las que levantará el acta oportuna.
- Certifica todos los actos oficiales.
- Asistencia a los actos que celebre la corporación en que ésta concurra oficialmente.
- Vigila la ejecución de los acuerdos y gestiona todos los asuntos administrativos de la corporación.
- Y, como colofón, tiene la obligación de advertir a los órganos decisorios sobre la ilegalidad de cualquier acuerdo que pretendiesen adoptar, siendo responsables de su adopción en caso de no consignar en acta la formulación de dicha advertencia.

Por su trascendencia merece un comentario especial el último deber-función descrito, el cual se recoge por primera vez en el derecho local positivo español, después de figurar como precedente en los diferentes proyectos frustrados de la Restauración a partir del de Segismundo Moret en 1902.

Se trata, sin lugar a dudas, de uno de los aspectos más destacados que implanta el régimen de la Dictadura, confiriendo a los Secretarios –y por

---

<sup>344</sup> *Vid.*: art. 228 del Estatuto municipal; art. 137 del Estatuto provincial; art. 3 del Reglamento de 23 de agosto de 1924; y art. 29 del Reglamento de 2 de noviembre de 1925.



extensión, también a los interventores como más adelante tendremos ocasión de comprobar- de una prerrogativa técnica de gran calado, que cuenta con la potencialidad suficiente para incidir en el estricto ámbito del nivel de la actuación política.

El mecanismo consiste en la atribución del deber de advertir sobre la ilegalidad de cualquier acuerdo o resolución que pretendiesen adoptar sus órganos de gobierno (Corporación municipal, Comisión permanente y alcalde en los Ayuntamientos; Diputación, Comisión provincial y presidente, en el caso de las Diputaciones provinciales), debiendo consignar en el acta correspondiente la realización de dicha advertencia, pues en caso contrario no quedarían eximidos de la eventual responsabilidad que pudiera serles exigida. Para paliar las evidentes distorsiones que se pudiesen producir por el ejercicio de esta prerrogativa, se dispuso como medida de salvaguarda que no serían ejecutivas las sanciones disciplinarias impuestas a los Secretarios, dentro de los tres meses siguientes a la adopción del acuerdo advertido de ilegalidad, mientras no fuesen confirmadas por el pleno de la corporación con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

La advertencia de ilegalidad dotaba a sus destinatarios de la consideración de garantes del estricto cumplimiento de las normas en el ámbito de la Administración local, convirtiéndolos en participantes activos en el objetivo marcado por el régimen primorriverista de la lucha contra el caciquismo a través de la regeneración de las estructuras locales. Sin embargo a nadie escapa el hecho de que también supuso cargar sobre las espaldas de los Secretarios e Interventores una enorme responsabilidad susceptible de provocar abiertos e incómodos enfrentamientos con los responsables políticos a quienes correspondía advertir<sup>345</sup>. En cualquier caso hay que dejar anotada la perdurabilidad de esta función, pues la misma se proyectó en la legislación de ámbito local posterior a este período y se acomodó sin reticencia a regímenes políticos tan dispares ideológicamente como lo fueron el de la II República y la dictadura franquista, para acabar siendo postergada y finalmente eliminada con el desarrollo legislativo de la Constitución española vigente desde 1978.

### 3.1.5. DERECHOS DEL SECRETARIO: GARANTÍAS DE ESTABILIDAD PROFESIONAL Y DE PERCEPCIÓN DE HABERES ECONÓMICOS.

El apuntalamiento y refuerzo definitivo de nuestros protagonistas se consigue a través de la instauración de un sistema de función pública local que

---

<sup>345</sup> CARRASCO BELINCHÓN, J, «El Estatuto municipal y ....», cit., pg. 469.

dignifica una auténtica carrera profesional. En este sentido debemos señalar como pieza angular del mismo, -amén de los procedimientos de nombramiento objetivos ya analizados- la conquista de la inamovilidad, a la que se llega mediante la previsión de dotar de carácter estrictamente disciplinario la posibilidad de destitución del Secretario, pues sólo cabía ésta por concurrir causa grave -abandono injustificado, insubordinación, desobediencia reiterada....- debidamente acreditada en expediente instruido al efecto, con audiencia del interesado y posibilidad de recurso en vía contenciosa administrativa. El mecanismo garantista se completaba con la exigencia de que el acuerdo de destitución debería adoptarse por el pleno de la corporación, en sesión extraordinaria a la que concurrirían, al menos, las tres cuartas partes de sus miembros, y que requería el voto favorable cualificado de los dos tercios de los mismos.

Completaba el elenco de las aspiraciones conseguidas la conformación de un régimen económico que garantizaba la percepción de unos sueldos mínimos según una escala cuantificada en función de diversos tramos de población<sup>346</sup>, que podían ser aumentados por las respectivas corporaciones locales. Además se previno el establecimiento de quinquenios en virtud de los cuales los Secretarios podían incrementar sus retribuciones en 500 pesetas por cada cinco años de servicio, sin que pudiesen exceder del 50% del sueldo.

Con ser importante esta regulación estimamos que más lo fue aún la novedad de establecer un régimen de haberes para las situaciones pasivas de estos funcionarios, constitutivo de un sistema avanzado en su tiempo y que proporcionó una mínima estabilidad retributiva en los supuestos de jubilación, viudedad o orfandad.

### 3.1.6. EL RÉGIMEN JURIDICO DE INCAPACIDADES E INCOMPATIBILIDADES. LA REGULACIÓN DEL LAS LICENCIAS PERSONALES DEL SECRETARIO.

Notorio avance representó también el sistema de incapacidades e incompatibilidades que diseñó la normativa que estamos estudiando, pues el establecimiento detallado de unas concretas causas adaptadas a las particularidades del régimen local supuso frenar de entrada la posibilidad de

---

<sup>346</sup> Art. 37 del Reglamento de 23 de agosto de 1924, que establecía dicha escala, especificaba también que los sueldos señalados para los Secretarios serían siempre superiores a los asignados a otros funcionarios de la misma corporación.

inmiscuir los intereses espurios que antaño habían adobado, y de qué manera, el entramado caciquil que se pretendía erradicar<sup>347</sup>.

Así podemos destacar como motivo de incapacidad para el nombramiento de Secretario el de ostentar la condición de alcalde, tenientes de alcalde y concejales del mismo Ayuntamiento, así como tener parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con los mismos, excepto en el supuesto que dicho parentesco se vincule con los concejales en municipios de población inferior a 2.000 habitantes y cuando el Secretario desempeñase el cargo con anterioridad a la elección de sus parientes. En cuanto a las causas que originan supuestos de incompatibilidad citaremos, por su contraste con situaciones pretéritas, las del ejercicio de la profesión de Notario y de Secretario judicial, así como el de Abogacía cuando hubiera contravención con los intereses de la corporación a la que se sirviera.

Para finalizar este apartado nos referiremos también al novedoso régimen de licencias de carácter personal que se otorgó a los funcionarios que son objeto de nuestra atención, pues realmente supuso un logro para los mismos el que se estableciese la garantía de la percepción de su sueldo durante los dos primeros meses de enfermedad, por lo menos; la posibilidad de concesión de licencia por asuntos propios, sin sueldo, por un mes prorrogable por otro más; y el reconocimiento al derecho de excedencia voluntaria, sin reserva del puesto de trabajo para el interesado pero con la opción de participar en los concursos que se convoquen una vez transcurrido un año en esta situación<sup>348</sup>.

---

<sup>347</sup> CARRASCO BELINCHÓN, J, «El Estatuto municipal y ....», cit., pg. 466, ensalza esta virtud afirmando que esta medida contribuyó a purificar la entrada en los Cuerpos de las corruptelas propias de la situación anterior, a la vez que se propició un prestigio profesional de las funciones secretariales o interventoras muy necesario en aquellos momentos.

<sup>348</sup> No obstante, CARRASCO BELINCHÓN, J, en «El Estatuto municipal y ....», cit., pg. 466, critica con atinada opinión la repercusión negativa que supone la regulación del supuesto de ausencia temporal del Secretario por desempeño de comisiones oficiales y por licencias particulares, al eludir la posibilidad de nombramiento provisional por un funcionario del mismo cuerpo y confiar su sustitución a un empleado municipal de la propia corporación. El argumento que utiliza, y que nosotros compartimos desde la necesaria perspectiva histórica y bajo el prisma de situaciones coincidentes que se dan en la actualidad, reside en la devaluación del desempeño de las funciones del Secretario que deriva de la asunción temporal de las mismas con carácter temporal por cualquier otro funcionario no perteneciente al cuerpo, lo que supone una merma evidente de la garantía de capacitación que proporciona haber superado las exigentes oposiciones habilitadoras del ejercicio profesional.

Por su elocuencia, transcribimos literalmente el comentario que realiza este autor: *“En consecuencia, este precepto, bien intencionado en su origen, hay que reconocer que ha irrogado después un indudable perjuicio al prestigio de los Cuerpos nacionales, al poner sus funciones al alcance de todos los funcionarios locales”*.

## 3.2 EL CUERPO DE INTERVENTORES DE FONDOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

### 3.2.1. CARACTERES GENERALES

Los hasta entonces llamados “Contadores” de fondos pasarán a ser denominados “Interventores” en el nuevo régimen estatutario perfeñado por la reforma que lleva a cabo Calvo Sotelo al frente de la Dirección General de Administración, designación que se mantiene en la actualidad.

A diferencia de lo que sucede con los Secretarios municipales, el Cuerpo ya estaba creado, como sabemos, manteniéndose el criterio de unificación de sus miembros con independencia del ámbito competencial en que prestan sus servicios, ya sea el municipal o bien el provincial en el otro caso.

No obstante, su régimen jurídico va a ser bastante similar al anteriormente vigente para el Cuerpo de Contadores de fondos provinciales y municipales, incorporándose en muchos casos las novedades que hemos podido examinar respecto al recién creado Cuerpo de Secretarios de Administración Local, razón por la cual en nuestra exposición vamos a obviar reiteraciones innecesarias que entorpecerían su lectura y nos centraremos en destacar los aspectos relevantes que merecen ser comentados.

### 3.2.2. CONDICIONES DE ACCESO AL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA: INGRESO, CONCURSOS Y NOMBRAMIENTOS.

De acuerdo con las prescripciones del Reglamento de 23 de agosto de 1924, la figura del Interventor es preceptiva en aquellos Ayuntamientos que cuenten con un presupuesto de gastos superior a 100.000 pesetas, computado de acuerdo con una pormenorizada regla que abarcaba los tres últimos ejercicios<sup>349</sup>. De igual modo se contemplaba la posibilidad de establecer Intervenciones de partido judicial con el propósito de extender dicha función a aquellos ayuntamientos que no estaban obligados a disponer de este empleo en su plantilla por razón de la cuantía de sus presupuestos. A este supuesto cabría añadir también la eventualidad de nombrar Interventores para Mancomunidades y Agrupaciones Forzosas de municipios. Finalmente, y como es lógico, completaban la conformación del Cuerpo los Interventores de las Diputaciones provinciales y los Jefes de las secciones provinciales de presupuestos municipales, que desarrollaban su labor en el ámbito de las provincias y los cabildos insulares.

---

<sup>349</sup> Puede observarse este detalle en el artículo 56 de este reglamento.

El ingreso en el cuerpo se verifica a través de la preceptiva oposición, a la que se accede con la acreditación de los títulos y capacidades correspondientes<sup>350</sup> en franca línea de continuidad con el anterior Reglamento de Contadores de 1919<sup>351</sup>.

También aquí queda patente el interés de la Administración estatal por consolidar el colectivo con arreglo a las premisas marcadas en la normativa de aplicación, y a dicho efecto se van sucediendo las correspondientes convocatorias para el ingreso en el Cuerpo de Interventores en función de las demandas que se requieren desde las corporaciones locales interesadas.

En este sentido resulta demostrativo observar como, por ejemplo, por Real Orden de 15 de marzo de 1928<sup>352</sup>, se procedió a la convocatoria de exámenes de aptitud para ingresar en el Cuerpo general de Interventores, ante las numerosas plazas que no habían podido ser provistas por falta de solicitantes, según expone textualmente el preámbulo de la citada Orden. Los exámenes se celebraron en Madrid el día 1 de octubre de aquel mismo año y es digno de mención el hecho que la convocatoria no especificara ninguna cifra de plazas a cubrir. A la misma se presentaron 362 aspirantes, de los que finalmente, con arreglo a lo dispuesto la Real Orden de 17 de enero de 1929<sup>353</sup>, sólo 145 superaron la totalidad de las pruebas<sup>354</sup>.

---

<sup>350</sup> Las condiciones que debían reunir los aspirantes para presentarse a las pruebas selectivas, además de las genéricas de nacionalidad, sexo, edad y certificados de buena conducta y de carencia de antecedentes penales similares a las exigidas para el ingreso en el Cuerpo de Secretarios, eran las de poseer el título de profesor mercantil, o el de licenciado en Derecho acompañado del requisito de haber prestado dos años de servicio como oficial en dependencia de contabilidad estatal, provincial o municipal, o pertenecer al Cuerpo pericial de Contabilidad del Estado.

Posteriormente este listado fue ampliado por dos Reales Decretos, de 23 de agosto de 1926 y de 14 de noviembre de 1929, disponibles, respectivamente, en los siguientes dominios:

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1926/236/A01171-01172.pdf>

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1929/320/A00960-00961.pdf>

El motivo de su dictado creemos que puedo obedecer, seguramente, a la necesidad de garantizar, con mayor disponibilidad de efectivos, el ingreso en el Cuerpo de Interventores de Fondos. No deja de ser significativo que entre los nuevos supuestos que se incorporan figura el de ser Suboficial o Sargento del Ejército que haya desempeñado cargos en oficinas de contabilidad, lo que da idea de la impronta militarizante que aplica la Dictadura de Primo de Rivera en la regulación de este estratégico ámbito del control económico financiero en la Administración local.

<sup>351</sup> AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., *Origen de los funcionarios locales.....*, cit., pg. 57.

<sup>352</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 76, de fecha 16 de marzo de 1928. Disponible en:

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1928/076/A01704-01705.pdf>

<sup>353</sup> Publicada en la Gaceta Madrid, núm. 18, de fecha 18 de enero de 1929. Disponible en:

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1929/018/A00580-00583.pdf>

<sup>354</sup> Entre los aprobados figuran interventores que sirvieron posteriormente en plazas de las Baleares, como fueron D. Antonio Calafell Amer (Ayuntamiento de Manacor), D. Pedro Jover Balaguer (Ayuntamiento de Felanitx) y D. Juan Campins Fontclara (Ayuntamiento de Sóller).

Una vez publicada la relación de opositores aprobados, el Ministerio de la Gobernación, con la misma celeridad que le había caracterizado para el caso de los Secretarios, procedía a anunciar las convocatorias de los concursos para la provisión de las plazas correspondientes, no escatimando esfuerzos en este loable empeño. Así se demuestra en el supuesto examinado, pues a continuación de la oposición referenciada en ese mismo año de 1929 hemos podido localizar en las ediciones de la Gaceta de Madrid hasta tres convocatorias distintas<sup>355</sup> que posibilitaron las consecuentes adjudicaciones de destino debidamente publicadas en el citado boletín oficial<sup>356</sup>.

El sistema del concurso obedecía a las mismas pautas que hemos analizado en el caso de los Secretarios. Cabe indicar, no obstante, que ante la constancia de que en la práctica se producían quebrantamientos a las reglas de adjudicación de destinos de Interventores<sup>357</sup>, el Ministerio de la Gobernación tuvo que dictar el Real Decreto de 23 de agosto de 1926<sup>358</sup>, para que se hiciese respetar la obligación de computar las demás condiciones exigidas aparte de la genérica de posesión del título de aptitud para cada plaza convocada. El control estatal se materializaba a través del trámite de la publicación oficial del nombramiento en la Gaceta de Madrid, pues éste únicamente se efectuaría después de comprobar que las corporaciones interesadas, al dar cuenta de la designación recaída, habían consignado las circunstancias de preferencia tenidas en cuenta para llevarla a cabo.

---

<sup>355</sup> Pueden examinarse en los siguientes números:

Gaceta de Madrid núm. 47, de fecha 16 de febrero de 1929, disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1929/047/A01306-01309.pdf>

Gaceta de Madrid núm. 190, de fecha 9 de julio de 1929, disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1929/190/A00230-00232.pdf>

Gaceta de Madrid núm. 305, de fecha 1 de noviembre de 1929, disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1929/305/A00661-00663.pdf>

<sup>356</sup> En las que afectan a Baleares pueden localizarse las siguientes: D. Miguel Frau Villalonga (Ayuntamiento de Lluçmajor); D. Pedro Jover Balaguer (Ayuntamiento de Felanitx); D. Salvador Pensabene y Oliver (Ayuntamiento de Ciutadella); D. Bernardo Payeras Alcina (Ayuntamiento de Inca); D. Antonio Calafell Amer (Ayuntamiento de Manacor); D. Tomás Molina Alorda (Ayuntamiento de Maó); y D. Juan Campins Fontclara (Ayuntamiento de Sóller).

<sup>357</sup> En la mayoría de las ocasiones por vulneración del orden de méritos a que debían ajustarse las corporaciones locales cuando éstas así lo hubiesen establecido. Los únicos méritos admisibles eran: haber ganado otras oposiciones en que se exigiese la misma titulación que para el ingreso en el Cuerpo de Interventores, la posesión de otros títulos profesionales y la antigüedad en el Cuerpo, y dentro de él, en la categoría respectiva.

<sup>358</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 236, de fecha 24 de agosto de 1926. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1926/236/A01171-01172.pdf>.

### 3.2.3. NOTAS RELEVANTES DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y ECONÓMICO DE LOS INTERVENTORES DE FONDOS

Como hemos anunciado anteriormente, vamos a prescindir de comentar aquellos aspectos del status del Cuerpo de Interventores de Fondos que no difieren del que hemos analizado respecto del de Secretarios de la Administración Local, y nos centraremos únicamente en exponer los rasgos más destacados de aquellos que conciernen a la función interventora en la configuración dada por la normativa reguladora de este período.

Empezaremos, pues, por señalar que, a diferencia del Cuerpo de Secretarios, que únicamente prevé la existencia de dos categorías profesionales, en el caso de los Interventores éstas se distribuyen en seis clases distintas en función del volumen del presupuesto de gastos de las respectivas corporaciones. Y a su vez, la pertenencia a una de estas clases determinaría la cuantía mínima de las retribuciones anuales de los miembros del Cuerpo<sup>359</sup>.

En este sentido debemos apuntar la preocupación de los responsables estatales de garantizar unos sueldos mínimos dignos para los mismos, pues se afronta una actualización al alza de sus sueldos tal como se argumenta en el preámbulo del Reglamento de 23 de agosto de 1924<sup>360</sup>.

De sus funciones, que aparecen descritas con un elevado grado de detalle y precisión<sup>361</sup>, merece la pena destacar la novedad que supone la preceptiva presencia con voz del interventor en las sesiones plenarias, al objeto de poder cumplir con la obligación de advertencia de ilegalidad que se les impone en los asuntos de índole económica cuyo ámbito de responsabilidad le conciernen. Por lo demás, se observa un agrandamiento de sus cometidos en detrimento de la figura del Depositario, cuyo protagonismo competencial va en franco declive y supeditado a la fuerza emergente del titular de la Intervención.

Como especificidades funcionales de particular relieve hay que referirse a la obligación que tienen *“bajo su más estrecha responsabilidad”* de negarse al pago de gastos que no tengan consignación presupuestaria, oponerse a que

---

<sup>359</sup> En los artículos 80 a 82 del Reglamento municipal de 23 de agosto de 1924, y el artículo 44 del Reglamento provincial de 2 de noviembre de 1925 se detallan los importes correspondientes. En la comparativa con los sueldos mínimos fijados para los Secretarios éstos últimos tienen reconocido un mayor nivel pues, por ejemplo, en un municipio de 30.000 habitantes la cantidad mínima anual garantizada para un Secretario era de 8.000 pesetas, mientras que para el Interventor era de 6.000. *Vid.* artículos 37 y 82 del citado reglamento.

<sup>360</sup> Concretamente se expone que: “Con relación al Cuerpo de Interventores desenvuelve el Gobierno igual espíritu, juzgando debido un aumento general de los emolumentos que hoy disfrutaban por ser éstos muy reducidos y regir desde hace ya muchos años”.

<sup>361</sup> *Vid.* art. 63 del Reglamento de 23 de agosto de 1924.

los fondos y valores estén depositados en manos de particulares, dar cuenta oficial de los retrasos que observen en los ingresos y del deber de formular oposición formal a que en los pagos sean infringidas las prioridades que deriven de títulos legítimos preferentes<sup>362</sup>.

En suma, los rasgos expuestos configuran al Interventor como otro de los pilares básicos sobre los que se asienta la reforma local emprendida, dotándole de importantes funciones ejecutivas y de control de la actuación económico financiera en las corporaciones locales en las que presta sus influyentes servicios<sup>363</sup>.

### 3.3 LOS DEPOSITARIOS Y SU TARDÍA REGULACIÓN COMO CUERPO FUNCIONARIAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La menor importancia que la Dictadura de Primo de Rivera concede al empleo de Depositario de fondos de la Administración Local se verá reflejada en el hecho de ser obviada su creación como Cuerpo profesional, a diferencia de lo que hemos visto respecto de los empleos *hermanos* de Secretarios e Interventores.

No será, pues, hasta que se produzca el finiquito de la etapa primorriverista cuando se proceda a su tardía creación como cuerpo, en época ya de la llamada *Dictablanda* del General Berenguer. Su institucionalización va a llevarse a cabo mediante el Real Decreto de 10 de junio de 1930<sup>364</sup>, por el que se aprueba el denominado *Reglamento orgánico por el que ha de regirse el Cuerpo de Depositarios de fondos de la Administración*, y cuya primera característica reside en la ausencia de un preámbulo que justifique los motivos de su dictado, tal vez porque resultaba ya una obviedad manifiesta la necesidad de acabar con la discriminación regulatoria existente con los otros dos cuerpos de la élite funcionarial local.

En cualquier caso también hay que señalar que no es que en la etapa precedente se produjese un olvido de los mismos<sup>365</sup>, pues los Depositarios están presentes en determinados preceptos de los Estatutos municipal y

---

<sup>362</sup> Vid. art. 244 del Estatuto municipal y art. 150 del Estatuto provincial.

<sup>363</sup> VERA TORRECILLA, R.J. , «Fundamento, origen y evolución de los Cuerpos Nacionales (II)..... », cit., pg. 7.

<sup>364</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 163, de fecha 12 de junio de 1930. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1930/163/A01595-01598.pdf>

<sup>365</sup> NIETO GARCÍA, A., «Historia y elegía...», cit., pg. 194.



provincial, y en el desarrollo reglamentario de éste último<sup>366</sup>, y sus funciones aparecen descritas de manera pormenorizada en el Reglamento de la Hacienda Municipal de 23 de agosto de 1924<sup>367</sup>, que dedica todo un capítulo a la forma en que se ha de llevar a cabo la distribución y el depósito de los fondos.

Sin embargo, la regulación anterior al Reglamento orgánico de creación del Cuerpo de Depositarios de fondos de la Administración es muy parca y de escasa garantía de exigencia profesional respecto a este empleo, pues en el ámbito municipal la Depositaria podía estar a cargo de un Concejal o delegarse en un Cajero, que debería prestar fianza suficiente, mientras que en la Administración provincial se preveía que su nombramiento correspondería al pleno, previo concurso anunciado en el Boletín oficial de la provincia y en la Gaceta de Madrid, pero sin más sujeción que justificar la nacionalidad española, ser mayor de veinticinco años, de buena conducta y sin antecedentes penales, y que además ofreciesen constituir la reglamentaria fianza.

El reglamento de 1930 va a cambiar radicalmente esta configuración profesional de los Depositarios, en el mismo sentido alcista que hemos visto que se hizo para los Secretarios y los Interventores en la etapa de Calvo Sotelo. En este sentido se va a exigir a partir de ahora, para ejercer estas funciones, la pertenencia al Cuerpo de Depositarios, al que se accede después de superar la pertinente oposición que habilita la expedición del título de aptitud necesario para poder acceder a los concursos de provisión de vacantes. Además, y como requisito previo imprescindible para poder presentarse a los procesos selectivos, los aspirantes deberán poseer un título universitario o académico expedido por Centro oficial del Estado; ser perito mercantil o acreditar determinada experiencia en contadurías públicas o en Cajas de sociedades mercantiles o de crédito. También aquí se previno el ingreso directo en el Cuerpo de quienes se hallaban desempeñando el cargo en propiedad, mediante nombramiento de la Corporación, en Diputaciones provinciales, Ayuntamientos, Mancomunidades y Cabildos.

Hemos de tener en cuenta que, al igual que sucede con la figura del Interventor, su existencia no es preceptiva en todas las corporaciones locales, sino sólo en aquellas cuyos presupuestos de ingresos anuales excedan de las 100.000 pesetas. En este aspecto ambos empleos del orden económico

---

<sup>366</sup> Vid. art. 566 del Estatuto municipal; arts. 276 y 277 del Estatuto provincial; y arts. 47 y 48 del Reglamento de 2 de noviembre de 1925.

<sup>367</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 243, de fecha 30 de agosto de 1924. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1924/243/A01082-01104.pdf>.

financiero difieren sustancialmente del Secretario, cuyo concurso es imprescindible en todos los entes locales del país.

En cuanto a la puesta en marcha del nuevo sistema también aquí se puede observar una notable agilidad pues apenas unos meses más tarde se convocan las primeras oposiciones mediante la Real Orden de 17 de octubre de 1930<sup>368</sup>, sin especificación del número de plazas a cubrir y con la previsión de la realización del inicio de los exámenes para el día 1 de mayo de 1931 en la sede del Ministerio de la Gobernación en Madrid. La proclamación de la II República el día 14 de abril de 1931 va a provocar una ligera variación en el desarrollo del proceso, si bien este va a ser culminado ya en vigencia del nuevo régimen político con la publicación de los aspirantes que finalmente, en número de 124, superaron las pruebas selectivas a las que inicialmente se habían presentado 560 solicitudes de participación<sup>369</sup>.

Por lo demás el régimen jurídico y económico de los Depositarios guarda estrecha similitud con el previsto para los Secretarios y, más especialmente, con el de Interventores, circunstancia que es notorio apreciar en materias troncales como el establecimiento de varias categorías profesionales, sueldos mínimos, provisión de plazas y nombramientos, así como en lo relativo a incapacidades e incompatibilidades, licencias, haberes pasivos y responsabilidades civiles, administrativas y penales, siendo éstas últimas objeto de remisión directa a la regulación prevista para los otros dos empleos<sup>370</sup>.

#### 4. LA CREACIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

Otro de los aspectos que se abordaron durante este período fue el del asociacionismo profesional de los miembros del colectivo.

A semejanza de abogados, notarios, médicos, farmacéuticos, veterinarios, agentes de cambio y bolsa o procuradores de los tribunales, el régimen de la Dictadura decide incluir a los Secretarios municipales y provinciales en el entramado corporativista de organizaciones profesionales que considera merecedoras de esta particular regulación coactiva por parte del Estado<sup>371</sup>.

---

<sup>368</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 291, de fecha 18 de octubre de 1930. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1930/291/A00366-00367.pdf>.

<sup>369</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 212, de fecha 31 de julio de 1931. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1931/212/A00830-00831.pdf>.

<sup>370</sup> AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., *Origen de los funcionarios locales.....*, cit., pg. 59.

<sup>371</sup> MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con habilitación...*, cit., pg. 86, señala al respecto: "La dictadura primorriverista, en coherencia con la resistencia de la época así como

De esta manera, mediante el Real Decreto de 6 de septiembre de 1925<sup>372</sup>, se ordena la constitución en cada una de las provincias, excepto la de Navarra<sup>373</sup>, de un Colegio Oficial del Secretariado local en el que deberán inscribirse, obligatoriamente, los Secretarios de la Diputación provincial, ayuntamientos y mancomunidades que ejerzan en la provincia respectiva. Poco después, por Real Orden de 11 de diciembre de 1925<sup>374</sup>, se dispone que de igual forma serán también miembros de dicho Colegio los Interventores de fondos y los Jefes de las secciones provinciales de presupuestos municipales.

Finalmente, ya en el ocaso del mandato de Primo de Rivera, la organización del colectivo va a ser completada con la aprobación, mediante el Real Decreto de 14 de noviembre de 1929, del Reglamento general de los Colegios Oficiales del Secretariado Local<sup>375</sup>, cuyo rasgo más destacado es la constitución del Colegio Central del Secretariado, creado para aglutinar los intereses y la representación nacional de la planta territorial colegial.

#### 4.1. EL COLEGIO OFICIAL DEL SECRETARIADO LOCAL DE BALEARES

En cumplimiento del mandato establecido en el artículo 1º del mencionado Real Decreto de 6 de septiembre de 1925, -que preceptuaba la necesaria creación de los Colegios provinciales en el plazo de treinta días desde su aprobación-, el 1 de octubre de aquel año se constituyó en Palma de Mallorca el denominado Colegio Oficial del Secretariado Local de Baleares<sup>376</sup>.

---

de sus postulados corporativos y sobre todo de su signo dictatorial, estimula la asociación desde el mismo poder, haciéndola incluso obligatoria y recurriendo a las dos técnicas controlables: los Colegios Profesionales y las Asociaciones Nacionales.”

<sup>372</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 251, de fecha 8 de septiembre de 1925. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1925/251/A01440-01440.pdf>

<sup>373</sup> Esta excepción deriva de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, que reconoce un régimen especial de administración local en dicha provincia, anteriormente reino. Se trata, sin duda, de una reminiscencia histórica que aún hoy perdura pues el actual régimen de los funcionarios de administración local con habilitación nacional no es de aplicación en esta Comunidad Foral.

<sup>374</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 346, de fecha 12 de diciembre de 1925. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1925/346/A01390-01390.pdf>

<sup>375</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 320, de fecha 16 de noviembre de 1929. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1929/320/A00961-00964.pdf>

<sup>376</sup> En el preámbulo de dicha disposición reglamentaria se daba cuenta de la existencia previa en todo el territorio nacional de numerosas asociaciones de secretarios municipales que habían sido creadas con carácter facultativo y que debían considerarse precursoras de los Colegios obligatorios que ahora se establecían.

En el archivo del actual Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de las Illes Balears (en adelante, Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local IB), hemos podido localizar las actas de una denominada “Asociación Balear de Secretarios de Ayuntamientos”, cuyo inicio de actividades consta desde el día 27 de agosto de 1922.

Según consta en el libro de actas, la primera reunión de su Junta de Gobierno se celebró el día 7 de diciembre de 1925 en el Palacio de la Diputación provincial de Baleares, y estuvo presidida por D. Miguel Font Gorostiza, secretario de la Diputación por aquel entonces. En dicha reunión se aprobó el proyecto de Reglamento interior que debía someterse con posterioridad a las aprobaciones sucesivas de la Junta General del propio Colegio y a la definitiva del Ministerio de la Gobernación, momento a partir del cuál entraría en vigor.

En la siguiente sesión, celebrada el día 14 de diciembre de 1925, se procedió a dar cumplimiento a la Real Orden dictada tan sólo tres días antes por la que se disponía la ampliación de los miembros del Colegio con los Interventores de fondos y Jefes de las secciones provinciales de presupuestos municipales, modificando en este extremo el proyecto de Reglamento interior aprobado en la sesión anterior, y convocando a todos los nuevos miembros a la Junta General extraordinaria que debía celebrarse el día 21 de aquel mismo mes de diciembre.

A partir de entonces el Colegio Provincial de Baleares desarrolló una intensa actividad de la que tenemos cumplida constancia a través de las actas de las sesiones de sus órganos de gobierno, la Junta General y la Junta de Gobierno, y también, de una manera muy especial, mediante las ediciones de la revista que bajo el título de *“El Secretariado Balear”* publicó con periodicidad mensual desde el mes de abril de 1928 hasta agosto de 1936, con un total de 99 números, cuya continuidad se vio truncada, como en muchos otros ejemplos más, por el estallido del sangriento conflicto de la Guerra Civil.

De la lectura de ambas fuentes bibliográficas hemos podido comprobar que una de las preocupaciones más importantes de los rectores del Colegio en aquellos tiempos fue el de crear una sección doctrinal mediante la instauración del servicio denominado “Centro Informativo – Consultorio”, dirigido inicialmente por el que fue Secretario del Ayuntamiento de Lluçmajor, D. Guillermo Aulet, que se encargaba de asesorar y atender las consultas que le eran formuladas tanto por los propios colegiados como por los representantes de las corporaciones locales insulares. Ciertamente, por la naturaleza de sus funciones y cometidos, podríamos afirmar que constituyó un valioso precedente de los modernos servicios de asistencia técnica a los municipios que prestan actualmente Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, de forma obligatoria, y que son atendidos por personal especializado perteneciente a la Escala de Funcionarios de Administración local con habilitación nacional, sucesores de los miembros de los antiguos cuerpos nacionales.

#### 4.2. EL COLEGIO CENTRAL DEL SECRETARIADO LOCAL

Como hemos adelantado anteriormente, mediante el Reglamento general de los Colegios oficiales del Secretariado local, de 14 de noviembre de 1929, asistimos al nacimiento del Colegio Central en el que se integran necesariamente los hasta entonces únicos existentes de ámbito provincial. En él se procede a la regulación organizativa y de funcionamiento de todos ellos, configurándolos como auténticas corporaciones públicas adscritas al Ministerio de la Gobernación, y de pertenencia obligatoria por parte de sus miembros, en aquel tiempo integrados únicamente por Secretarios e Interventores de fondos de la Administración Local<sup>377</sup>.

El dictado del nuevo reglamento colmaba buena parte de las aspiraciones del colectivo<sup>378</sup> que habían sido manifestadas en el I Congreso de la Asamblea Nacional de Secretarios e Interventores de la Administración Local celebrado en Zaragoza durante los días 25 a 28 de mayo del año anterior<sup>379</sup>, y de cuyos debates surgieron un interesante elenco de propuestas que se elevaron al Ministerio de la Gobernación. Entre las mismas cabe destacar, por su trascendencia, un proyecto de estatutos colegiales sobre el cuál se elaboró posteriormente el reglamento aprobado en noviembre de 1929.

La puesta en marcha del nuevo Colegio Central fue muy rápida, pues, a los pocos días de aprobarse el reglamento, se nombró a una junta interina<sup>380</sup> presidida por el Secretario del Ayuntamiento de Madrid, D. Mariano Berdejo Casañal, con el objetivo prioritario de llevar a cabo los trabajos preparatorios necesarios para su constitución efectiva, la designación de la Junta de gobierno del mismo, aprobación del presupuesto y preparación de los asuntos urgentes

---

<sup>377</sup> Recordemos la tardía creación del Cuerpo de Depositarios en junio de 1930, momento en que también pasarán a formar parte obligatoriamente de los Colegios oficiales del Secretariado Local de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento orgánico por el que se rige el cuerpo recién constituido.

<sup>378</sup> La prestigiosa revista especializada en materia de Administración Local *“El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Municipales”* manifestaba al respecto en su sección doctrinal del número 55 de 30 de noviembre de 1929: *“Como se ve, no han sido pocas las aspiraciones secretariales que no han sido atendidas; pero eso es lo que suele ocurrir en todo caso, ya se trate de aspiraciones personales, ya colectivas, pues nunca es posible alcanzar todo lo que se apetece; y de ahí la necesidad de laborar siempre, de estar constantemente en la brecha para ir consiguiendo poco a poco lo que de una vez no hay posibilidad de obtener, tanto en el orden público como en el privado”*.

<sup>379</sup> En representación del Colegio Provincial de Baleares asistió D. Elviro Sans, Jefe de la Sección de presupuestos municipales de la Diputación provincial de Baleares, quien redactó una amplia comunicación de los trabajos realizados en dicha asamblea, los cuales fueron objeto de publicación en el núm. 8 de la revista colegial *“El Secretariado Balear”* correspondiente al mes de noviembre de 1928.

<sup>380</sup> Real Orden de 7 de diciembre de 1929, publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 345, de fecha 11/12/1929. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1929/345/A01597-01598.pdf>

sobre los cuales debería pronunciarse la asamblea general, trámites todos ellos que se fueron realizando a lo largo del ejercicio de 1930, año en que se inicia la actividad de la máxima instancia colegial de representación nacional del colectivo y que perdura todavía hoy en nuestros días transformada en Consejo General de los Colegios provinciales y autonómicos existentes.

## 5. VALORACIÓN CRÍTICA DE ESTA ETAPA

Llegados a este punto de nuestro trabajo, procede realizar la valoración crítica que nos merece el análisis que hemos efectuado de la etapa histórica correspondiente al presente capítulo, siempre visto desde el prisma que constituye el objeto de nuestra investigación.

En este sentido, pues, no podemos manifestar más que nuestra valoración positiva de los importantes logros que se llevaron a cabo en este período con respecto a la consolidación de los empleos de los Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local, a los que se dotó, como hemos visto, de una estabilidad y protagonismo profesional acorde con el objetivo regeneracionista que se habían marcado los dirigentes de la época para intentar eliminar la lacra de un caciquismo arraigado en la Administración local de aquel tiempo y sobre el cual el régimen de la Restauración había sido incapaz de actuar.

Lo cierto es que se asentaron las bases definitivas de la carrera profesional para nuestros protagonistas, y en esta labor hay que hacer un reconocimiento especial a la crucial implicación de José Calvo Sotelo, actor principal y clave en la edificación del entramado normativo regulador sobre el cual se asienta la moderna Escala de Funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, cuyas necesarias funciones responden a las mismas necesidades para las cuales se gestó su creación, tal como pretendemos demostrar a lo largo del presente trabajo.

En el elenco de avances que se produjeron en esta corta pero crucial etapa para los protagonistas de nuestro estudio merecen destacarse, a nuestro juicio, los siguientes:

a) Se creó el Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento en el Estatuto municipal de 1924, lo que representó un gran salto cualitativo profesional, pues

a partir de entonces va a ser necesario haber ingresado en dicho cuerpo para poder ejercer las funciones de Secretario en cualquier entidad local española.

Hay que tener en cuenta, además, que dicho ingreso se verificará siempre a través del sistema de oposición, sin duda el procedimiento selectivo más objetivo y aséptico aplicable para evaluar la preparación de los aspirantes. También es reseñable el hecho de que los exámenes son convocados por el Ministerio de la Gobernación en Madrid, participando como miembros del tribunal calificador de las pruebas destacadas personalidades del entorno universitario y administrativo. Estas circunstancias son trasladables también a los otros dos empleos, tanto en el caso de los Interventores como en el de los Depositarios.

b) La Dirección General de Administración dirigida por José Calvo Sotelo tuvo un especial empeño en cimentar con celeridad una organización burocrática de funcionarios locales altamente cualificados, razón por la cual no escatimó esfuerzos en proceder a múltiples convocatorias selectivas. En este punto siguió el ideario de Antonio Maura, pues entendió que era necesario dotarse de unos cuerpos de funcionarios bien preparados técnicamente, cuya marcada profesionalización contribuiría a minorar su dependencia con la clase política y, con ello, ayudaría a combatir la lacra del caciquismo. Esa celeridad se echa muy de menos hoy en día, como vamos a tener ocasión de comprobar al estudiar la situación en los tiempos actuales.

c) La tutela que la Administración estatal procuró sobre el sistema de provisión de plazas en los concursos que convocaban las entidades locales garantizó su efectiva celebración, a la vez que supuso un elemento de control indispensable en la corrección de los procedimientos seguidos. A nuestro entender se trató de un gran acierto, cuya proyección a partir de entonces se ha consolidado como una cuestión clave en el sistema de cobertura de vacantes reservadas para este colectivo funcional nacional.

d) La inamovilidad es también un nuevo ítem destacable conseguido en esta etapa, pues a través de la exigencia de rígidos requisitos para la destitución –concurriencia de causa grave en procedimiento contradictorio; necesidad de quórum reforzado para su adopción por acuerdo plenario- se desterraron los perniciosos episodios vividos en la época de la Restauración en la que muchos secretarios e interventores fueron víctimas de malintencionadas separaciones de sus cargos.

e) Finalmente, la creación de los Colegios Oficiales, tanto a nivel provincial como central o nacional, contribuyó decididamente a la cohesión de los miembros del colectivo y a la toma de conciencia sobre la defensa de la

profesión. Todavía hoy las actuales organizaciones colegiales actúan bajo los referidos prismas, y resultan bien vigentes las finalidades y objetivos heredados de la génesis expuesta.

En el lado opuesto, diferente resultado de valoración podría darse en cuanto a la aplicación efectiva de los principios de autonomía y representatividad que pregonaban los estatutos municipal y provincial y su extensa normativa de desarrollo reglamentario de los mismos, pues como ha señalado gran parte de la doctrina el gran fiasco fue que no se llevó a la práctica la necesaria convocatoria de elecciones municipales, por lo que las instituciones quedaron desprestigiadas en origen por este grave vicio contradictorio<sup>381</sup>. Éste relevante hecho fue reconocido por el propio Calvo Sotelo que llegó a afirmar, textualmente, que: *“La Dictadura sufrió un error al no convocar elecciones municipales, aplicando íntegramente en tal sazón los preceptos políticos del Estatuto”*<sup>382</sup>.

De todas formas creemos que, a pesar de su evidente importancia, este déficit de matiz estructural no debe rebajar en demasía el balance positivo apuntado. Estamos hablando, no hay que olvidarse de ello, de la etapa en que se construye el andamiaje de unos cuerpos funcionariales de la Administración Local que van a perdurar y a contribuir decididamente en el buen funcionamiento de las entidades locales a partir de entonces, aportando su valorada preparación y experiencia profesional. El camino de la modernización va a ser lento y dificultoso, pero en él van a tener un protagonismo especial nuestros actores. En los próximos capítulos vamos a ocuparnos de explicarlo con detalle.

---

<sup>381</sup> MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con habilitación...*, cit., pg. 79.

<sup>382</sup> CALVO SOTELO, J., *Mis servicios...*, cit., pg. 46.



## CAPÍTULO VIII.- LA SEGUNDA REPÚBLICA (1931-1936)

### 1. BREVE REFERENCIA AL CONTEXTO HISTÓRICO<sup>383</sup>

La victoria en las elecciones municipales de la conjunción de fuerzas republicano-socialistas en la mayoría de las capitales de provincia, así como en poblaciones inferiores de cierta importancia como Sabadell, Terrasa, Alcoy, Elda, Gijón, Mieres y toda la cuenca minera, la mayoría de las villas vascas .... propició el advenimiento y la proclamación de la II República en España el día 14 de abril de 1931, sólo dos días después de la celebración de los comicios electorales<sup>384</sup>. Y ello a pesar de que la mayor parte del número de concejales electos correspondieron al bloque monárquico<sup>385</sup>, aunque esta circunstancia no fue obstáculo para que se produjese un reconocimiento generalizado de victoria moral del bloque republicano por parte del bando opuesto, que se tradujo en un traspaso de poderes incruento y aderezado por el júbilo popular en gran parte de las calles y plazas de las ciudades españolas. Cayó la monarquía y en su lugar se implantó un nuevo régimen republicano<sup>386</sup> que aspiraba a introducir la primera democracia auténtica en la historia del país<sup>387</sup>.

Una vez constituido el nuevo Gobierno provisional de la República, cuya presidencia recayó en Niceto Alcalá Zamora, se abordaron de inmediato los problemas que en aquellos momentos resultaban más apremiantes, y en este sentido cabe destacar, en primer lugar, la afrenta político institucional que supuso la proclamación de la República catalana por Francesc Macià, líder de Esquerra Republicana de Catalunya, en el marco de un Estado Federal, iniciativa que fue rápidamente reconducida por varios ministros catalanes que se apresuraron a viajar a Barcelona para convencer a las nuevas autoridades catalanas de que desistieran de la misma a cambio de la promesa de discusión

---

<sup>383</sup> Para una lectura sosegada sobre la importancia de este período histórico es recomendable la monografía: JACKSON, Gabriel: *La República española y la guerra civil (1931-1939)*. Ediciones Orbis, Barcelona, 1987.

<sup>384</sup> SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y períodos constituyentes...*, cit., pgs. 92 y 93.

<sup>385</sup> En Palma, en las elecciones celebradas el día 12 de abril, ganaron ampliamente las fuerzas dinásticas. Sin embargo los comicios tuvieron que volver a repetirse el día 31 de mayo de aquel mismo año, ya instaurada la República, a raíz de las impugnaciones denunciadas por socialistas y republicanos fundamentadas en presiones irregulares y actuaciones caciquiles. En esta nueva cita electoral se produjo una elevada abstención, fruto del desconcierto de los partidos de la derecha, y se invirtió el resultado anterior pues el triunfo correspondió a la coalición republicano-socialista. Vid. COMPANY I MATES, A.: «Dictadura, República i... » cit, pgs. 262-265.

<sup>386</sup> Alejandro Lerroux, que llegó a la presidencia del Gobierno en la etapa central de este período, manifestó con gran elocuencia que: *“La Monarquía se hundió, no la derribó nadie. Lo que hicimos los republicanos fue poner en su lugar, ya vacío, la República”*. COMELLAS GARCÍA-LLERA, J.L., *Historia de España ...*, cit., pg. 372.

<sup>387</sup> BALFOUR, Sebastian: «España desde 1931 hasta hoy», en *Historia de España*, Quinteto, Madrid, 2006, pg. 301.

en las Cortes de un Estatuto de Autonomía, cuyo proyecto sería previamente elaborado en la misma Catalunya, y que sería el instrumento idóneo para el reconocimiento del gobierno autonómico propio en manos de la nueva Generalitat catalana<sup>388</sup>.

De igual modo merece señalarse en este primer tramo de andadura de la II República la convocatoria de Cortes constituyentes para la elaboración de una nueva Constitución, que vino precedida de una modificación democratizadora de la vieja ley electoral maurista de 1907<sup>389</sup>. Las elecciones se celebraron el día 28 de junio de 1931, y apenas medio año más tarde, el día 9 de diciembre, se aprobó el texto constitucional de nuevo cuño<sup>390</sup>, que contenía importantes avances en materia de derechos ciudadanos, sufragio universal, laicidad del Estado y reconocimiento de autonomías regionales. Al día siguiente fue elegido primer presidente de la República Niceto Alcalá Zamora, que mantuvo como presidente del gobierno a Manuel Azaña, quién meses antes le había sustituido al frente del gobierno provisional<sup>391</sup>.

El gobierno siguió formado por socialistas y republicanos, que habían sido las fuerzas ganadoras en las precedentes elecciones, y su mandato se caracterizó por la continuidad en la labor reformadora de obras públicas, derechos sociales y enseñanza, si bien se produjeron también graves tensiones sociales y momentos de crisis agudas –levantamiento militar del general Sanjurjo en Sevilla, huelgas anarquistas en Aragón y barrios de Barcelona– que conllevaron la pérdida de apoyos necesarios en el gobierno y condujeron a la disolución de las Cortes y a la convocatoria de elecciones generales por parte del presidente de la República.

---

<sup>388</sup> El Estatuto de autonomía de Catalunya fue aprobado por las Cortes Generales el día 15 de septiembre de 1932, y publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 265, de fecha 21 de septiembre de 1932. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1932/265/A02090-02094.pdf>  
Fue suspendido en octubre de 1934, a raíz de los conflictos entre la Generalitat y el gobierno central radical-cedista, y puesto nuevamente en vigor en febrero de 1936 tras el triunfo electoral del Frente Popular.

<sup>389</sup> En este sentido destacaremos que el Decreto de 10 de mayo de 1931, que impulsó la citada modificación, puso su acento en medidas para el desarme del caciquismo como fueron el cambio de las circunscripciones, que pasaban a ser provinciales, y la supresión de la posibilidad de proclamación automática del candidato cuando éste fuese único. De igual manera se rebajó la mayoría de edad electoral de veinticinco a veintitrés años de edad, y se declararon elegibles los sacerdotes y las mujeres (no disponiendo éstas, sin embargo, de derecho de sufragio activo). Vid. SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y períodos constituyentes...*, cit., pgs. 97 y 98.

<sup>390</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. extraordinario, del día 9 de diciembre de 1931. Disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1931/343/D00001-00014.pdf>

<sup>391</sup> El 13 de octubre habían dimitido Alcalá Zamora y Miguel Maura –presidente y ministro de la Gobernación del gobierno provisional, respectivamente– a consecuencia del debate sobre la cuestión religiosa en la tramitación parlamentaria de la nueva Constitución.

Celebradas éstas el día 19 de noviembre de 1933, tuvieron resultados opuestos a los de 1931, con el triunfo de los partidos de las derechas. Alejandro Lerroux, líder del partido republicano radical, es encargado de formar gobierno, que contó con el apoyo parlamentario de la CEDA –acrónimo de la Confederación Española de Derechas Autónomas- fuerza política conservadora comandada por el catedrático de Derecho José María Gil-Robles que había obtenido el máximo de los votos en las urnas.

En esta etapa radical-cedista se liquidó el período anterior, conocido con el nombre de “bienio reformador”, y se asiste a una etapa de cambio de orientación en las iniciativas programáticas anteriores y de radicalización progresiva de la situación política y social. De este modo, se produce una remodelación gubernamental, con entrada de miembros de la CEDA, que es objeto de una fuerte contestación social en forma de estallido de huelga general en octubre de 1934, cuyo resultado global es, en líneas generales, de fracaso excepto en determinados territorios como, por ejemplo, Asturias, donde la resistencia obrera se enquistaba y se convierte en insurrección que es duramente reprimida por el ejército. Al mismo tiempo en Catalunya Lluís Companys proclama el “*Estat Català*” dentro de la República Federal Española, que es rápidamente neutralizado también por la intervención militar y que acaba con la suspensión del régimen autonomista catalán y el encarcelamiento de los miembros de su gobierno.

Ante el cariz que van tomando los acontecimientos Alcalá Zamora decide disolver nuevamente las Cortes a finales de 1935 y convocar elecciones generales para febrero de 1936<sup>392</sup>, en las que vence esta vez la coalición de izquierdas formada por socialistas, comunistas y republicanos bajo la denominación de “Frente Popular”. Pero la brecha ideológica abierta entre los dos bloques de la derecha y de la izquierda se va incrementando, y la violencia en las calles, con continuos enfrentamientos entre milicias de ambos bandos, desemboca en asesinatos de significado calado político<sup>393</sup> que conducen finalmente al levantamiento militar del 18 de julio de 1936, de tristes y trágicas consecuencias, pues su incierto resultado provocó la sangrienta contienda civil

---

<sup>392</sup> Esta circunstancia motivó la salida del propio Alcalá Zamora al frente de la presidencia de la República y su sustitución por Manuel Azaña, pues de acuerdo con el artículo 81 de la Constitución, la disolución por dos veces de las Cortes conlleva que el primer acto de las nuevas cámaras sea el de examinar la procedencia de la anterior, y si se vota desfavorablemente el presidente es destituido. Esto es, precisamente, lo que aconteció en 1936.

<sup>393</sup> Ejemplo paradigmático fue el asesinato del líder de la oposición parlamentaria en aquellos momentos, José Calvo Sotelo, el día 13 de julio de 1936 en Madrid. Este hecho ha sido tradicionalmente considerado como la espoleta que desencadenó el alzamiento militar cinco días más tarde.

española entre 1936 y 1939, de las que todavía hoy se perciben sus desgarradores ecos.

## 2. NORMATIVA RELEVANTE EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL Y FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS SECRETARIOS, INTERVENTORES Y DEPOSITARIOS.

### 2.1. DESDE EL INICIO DE LA NUEVA ETAPA REPUBLICANA HASTA LA PROMULGACIÓN DE LA LEY MUNICIPAL DE 1935.

#### 2.1.1 LAS ADHESIONES A LA REPÚBLICA Y EL FENÓMENO DE LAS DESTITUCIONES ILEGALES.

Como es sabido, los comicios municipales celebrados el domingo 12 de abril de 1931 dieron paso a la proclamación de la II República en España apenas dos días más tarde. Los acontecimientos se suceden de forma vertiginosa y el nuevo Gobierno provisional, recién instalado en el poder, dicta justo un día después el Decreto de 15 de abril de 1931<sup>394</sup> por el que se ordena a cada Departamento ministerial que revise la obra legislativa de la Dictadura precedente, disponiendo para ello de un plazo que finalizaba el día 31 de mayo de aquel mismo año.

El trabajo que debía realizarse se concretaba en el mandato de encasillar las disposiciones de carácter legislativo producidas por la Dictadura, desde el 13 de septiembre de 1923 hasta el 13 de abril de 1931, en alguno de los cuatro grupos siguientes:

- a) Derogadas, sin perjuicio de la firmeza de las situaciones jurídicas creadas al amparo de las mismas.
- b) Totalmente anuladas, con invalidación de sus consecuencias.
- c) Reducidas al rango de preceptos meramente reglamentarios, sólo válidos y aplicables en cuanto se conformen con el texto de leyes votadas en Cortes.
- d) Subsistentes, en todo o en parte, por exigencias de realidad o excepcional conveniencia del interés público, quedando a salvo la facultad del Gobierno para modificarlos y a la soberanía del Parlamento, a quien dará cuenta, para resolver en definitiva.

---

<sup>394</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 107, de fecha 17 de abril de 1931. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1931/107/A00215-00215.pdf>

Pues bien, el Decreto de 16 de junio de 1931<sup>395</sup>, dio cumplimiento a dicho encargo derogando, anulando, estimando reducidos al rango de preceptos meramente reglamentarios, y declarando subsistentes, los Reales decretos y Reales órdenes que se mencionan en el mismo. Por lo que se refiere a la materia de nuestro interés gran parte de los Estatutos municipal y provincial fueron declarados subsistentes por la denominada “*exigencia de realidad*”, que vino a ser un reconocimiento explícito a su calidad y valor técnico por encima de los cambios políticos que se habían producido. Precisamente la regulación del régimen funcional municipal y provincial se incluyó en dicha pervivencia, y por tanto también afectó al colectivo objeto del presente estudio.

La instauración del nuevo régimen político de la República fue recibido con evidentes muestras de adhesión popular en todo el país, y de igual manera también se manifestaron la mayoría de las agrupaciones profesionales existentes, entre las que debemos destacar a los Colegios del Secretariado de Administración local, tanto a nivel central como en cada una de las respectivas provincias en que se habían constituido esas organizaciones con carácter obligatorio durante la época de la Dictadura.

En este sentido, y por lo que respecta al ámbito territorial de las Islas Baleares, que es objeto de nuestra especial atención, podemos traer a colación el encendido respaldo que dispensó el Colegio Oficial del Secretariado Local de Baleares al nuevo escenario político puesto de manifiesto en su editorial correspondiente al ejemplar del mes de abril de 1931 de la revista “*El Secretariado Balear*”, firmado por su director Elviro Sans, que con el título de “*La República en España*” concluía afirmando: “*El Secretariado Balear saluda fervientemente a la República española y al hacer votos para su pronta consolidación definitiva, ofrece a su servicio todas sus fuerzas, que no por pocas son menos sinceras y entusiastas*”. Este explícito respaldo fue prontamente confirmado por la Junta de Gobierno del Colegio Provincial que en su sesión ordinaria de 18 de abril de 1931 acordó “*... saludar al nuevo Presidente de la Excelentísima Diputación provincial, Don Francisco Juliá, y hacerle presente la adhesión de este Colegio al Régimen republicano...*”.

Sin embargo, al margen de estas adhesiones laudatorias, lo cierto es que el colectivo de funcionarios de la Administración local de aquellos tiempos vivió con temor los acontecimientos que se iban sucediendo, y así lo demuestra

---

<sup>395</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 168, de fecha 17 de junio de 1931. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1931/168/A01445-01447.pdf>. Este Decreto fue posteriormente ratificado y convalidado con fuerza de Ley por las Cortes Constituyentes, según publicó la Gaceta de Madrid, núm. 260, de fecha 17 de septiembre de 1931. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1931/260/A01858-01859.pdf>

una circular remitida a los Colegios provinciales por el Presidente del Colegio Central del Secretariado, Mariano Berdejo –a la sazón secretario del Ayuntamiento de Madrid- en fecha 20 de abril de 1931<sup>396</sup>, en la que exponía con crudeza las siguientes consideraciones:

*“Seguidamente de constituirse el nuevo Gobierno, la Junta comenzó las oportunas gestiones en defensa de la organización de la clase. Y al efecto a parte de la labor de carácter personal, ha presentado un escrito en Gobernación para que si se llega a la derogación del Estatuto quede subsistente el Reglamento de 23 de agosto de 1924 y que con toda urgencia se llame la atención a los Ayuntamientos para que no sea separado ningún funcionario sin motivo fundado y sin previa formación de expediente; otro en Hacienda solicitando del nuevo Ministro que se abone el premio por formación de las matrículas de Industrial y Patente nacional de automóviles cuyo pago venían eludiendo los Gobiernos anteriores, sin ninguna razón para ello, y otra en la Presidencia al objeto de que el Gobierno estudie la revisión de los expedientes que sirvieron para deponer a los funcionarios municipales que no eran gratos a la Dictadura.”*

Se advierten, pues, dos motivos de preocupación diferentes en cuanto a las garantías de estabilidad profesional del colectivo de secretarios, interventores y depositarios de la Administración local en aquél histórico momento:

1) De un lado, el miedo a la generalización de despidos masivos sin observarse las reglas de fundamentación y contradicción necesarias que se habían conquistado con los Estatutos de Calvo Sotelo.

2) De otro, la implementación de actuaciones revisoras sobre depuraciones ideológicas ya consumadas que procedían de la época anterior.

A esta última finalidad responde la Orden de 21 de mayo de 1931<sup>397</sup>, que declaraba que los funcionarios que se considerasen vejados por disposiciones dictadas desde la implantación de la Dictadura hasta el advenimiento de la República, podrían formular las correspondientes reclamaciones, durante el

---

<sup>396</sup> Publicada en la revista mensual de “El Secretariado Balear”, núm. 37, correspondiente al mes de abril de 1931. Palma, Escuela Tipográfica Provincial, pg 170.

<sup>397</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 142, de fecha 22 de mayo de 1931. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1931/142/A00862-00862.pdf>

plazo de veinte días, ante el Ministerio a que pertenecieran o hubieran pertenecido<sup>398</sup>.

Más interés, si cabe, despierta la primera de las cuestiones planteadas que viene referida a la necesidad de evitar situaciones irregulares que pudieran acontecer a partir de aquellos momentos como consecuencia de la implantación del nuevo régimen republicano. De todos es sabido que las destituciones y depuraciones de funcionarios locales son típicas de todo cambio político, y en este sentido tampoco había supuesto una excepción la etapa precedente de la Dictadura de Primo de Rivera en la que se produjeron inexplicables sustituciones en favor de miembros del Ejército que, de la noche a la mañana, se habían convertido en funcionarios municipales, amén de consignar el claro matiz ideológico que representaba la necesidad de acreditar, -como requisito previo para el acceso a las pruebas de ingreso en el cuerpo correspondiente-, la posesión de informe de la alcaldía respectiva de “buena conducta” por parte del aspirante al cargo de secretario, interventor o depositario<sup>399</sup>. Sin lugar a dudas, actos de este carácter se habían producido en la época de la Dictadura<sup>400</sup>, y era previsible que se sucediesen ahora también en la instauración de la nueva República como elemento perturbador intrínseco de cualquier período revolucionario.

La temprana Orden del Ministerio de la Gobernación de 28 de abril de 1931<sup>401</sup>, es la primera disposición normativa que se ocupa de dar instrucciones para reparar arbitrarios acuerdos de los Ayuntamientos en que se corrige o destituye a Secretarios y otros empleados municipales, sin observar los preceptos legales, y a fin de prevenirlos en lo sucesivo. Para dicha finalidad el Ministro del ramo, Miguel Maura –hijo del renombrado líder del partido conservador en el período de la Restauración, Antonio Maura-, dispone las siguientes medidas de carácter urgente:

a) Los ayuntamientos deben reponer en sus cargos, con carácter inmediato, a los Secretarios destituidos sin haberse formado el correspondiente

---

<sup>398</sup> En el preámbulo de esta orden se reconocía que este procedimiento ya se había iniciado durante el último Gobierno de la Monarquía.

<sup>399</sup> AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., *Origen de los funcionarios locales.....*, cit., pg. 50, citando a MARTÍN-RETORTILLO S. y ARGULLOL MURGADAS, E.: «Aproximación histórica...», cit., pgs. 342 y 368.

<sup>400</sup> SOSA WAGNER, F.: «Los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional: una reflexión desde la historia», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. extra 1, 1997, pg 17, afirma textualmente que: “Los gobernantes de la Dictadura de Primo de Rivera empezarán mirando hacia otro lado cuando se produzcan las destituciones y depuraciones de funcionarios locales tan típicas de todo cambio político”.

<sup>401</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 119, de fecha 29 de abril de 1931. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1931/119/A00395-00396.pdf>

expediente o a través de uno en el que no se haya concedido audiencia previa al interesado.

b) También las corporaciones locales deberán abstenerse de efectuar nombramientos a favor de aquellas personas que no pertenezcan al respectivo Cuerpo, y procederán a cesar a quienes hubiesen sido nombrados al margen de esta norma.

c) Se encomienda a los Gobernadores civiles que comuniquen a los ayuntamientos que continúan vigentes las disposiciones legales a cuyo amparo obtuvieron los funcionarios actuales el derecho al cargo y, por tanto, conservan las garantías de inamovilidad de que gozaban.

A pesar de la claridad del contenido de estas instrucciones es una evidencia constatada que los incumplimientos en esta materia continuaron produciéndose, tal como lo demuestran las referencias normativas y jurisprudenciales que hemos podido localizar.

En este sentido podemos citar, por ejemplo, la Orden del Ministerio de la Gobernación de 10 de noviembre de 1933<sup>402</sup>, en la que se resolvían consultas formuladas por los ayuntamientos respecto a los preceptos legales que debían seguirse para que los acuerdos sobre suspensión y destitución de funcionarios municipales fueran válidos, y en la que se recordaba la vigencia de la regulación contenida en el Estatuto municipal en cuanto a la exigencia de un quórum especial de las 3/4 partes de los concejales y el voto favorable cualificado de los 2/3 de los concejales asistentes para la conformidad a derecho de dichos acuerdos.

Con mayor efusión incluso, el Decreto de 13 de abril de 1934<sup>403</sup> dispuso que hasta que no se aprobase una nueva legislación de la Administración local y de sus funcionarios, se prohibía a las Diputaciones, Cabildos insulares, Ayuntamientos y Mancomunidades la destitución de ninguno de sus empleados, a no ser que concurriesen motivos graves y previa formación de expediente con todas las garantías que las disposiciones en vigor establecían. Además, y por si ello no fuera suficiente, este decreto contenía la importante novedad de articular, como medida adicional y sin perjuicio del recurso contencioso administrativo correspondiente, un procedimiento alternativo de carácter sumario ante el Ministro de la Gobernación para la rápida reparación

---

<sup>402</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 315, de fecha 11 de noviembre de 1933. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1933/315/A01005-01006.pdf>

<sup>403</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 104, de fecha 14 de abril de 1934. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1934/104/A00284-00285.pdf>



del agravio cuando la suspensión o separación se hubiesen producido sin las preceptivas exigencias procedimentales en el expediente, lo que se traducía en un medio idóneo para el control inmediato de las destituciones ilegales<sup>404</sup>.

Por su parte la jurisprudencia también se pronunció sobre esta clase de excesos y así la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 1933<sup>405</sup> confirma en apelación la destitución ilegal de un secretario al haber sido adoptado el acuerdo *«por el voto de seis concejales, número inferior a las dos terceras partes de diez que componían la Corporación, requisito exigido por el artículo 235 del Estatuto y el 53 del Reglamento de Secretarios de 23 de agosto de 1924, que preceptúa, además, que si el número total de concejales no es divisible por tres, la fracción ha de computarse a favor del Secretario»*.

Otra sentencia de 6 de noviembre de 1934<sup>406</sup> aprecia igual vicio de nulidad en un supuesto de separación de Secretario de varios municipios agrupados *«al no haberse acordado la destitución por las dos entidades que constituyen la agrupación Cebolla y El Ajo y no haber tenido lugar en sesión extraordinaria»*, ya que para que la misma *«sea válida será indispensable, a más del cumplimiento de las formalidades y requisitos establecidos en dichos Cuerpos legales, que se acuerde o ratifique por las dos terceras partes de cada uno de los pueblos agrupados»*.

Para finalizar este repaso jurisprudencial citaremos también la sentencia de 17 de noviembre de 1934<sup>407</sup> en la que el Tribunal Supremo revoca sendos acuerdos de suspensión y destitución de un Secretario municipal por haber sido adoptados el primero sin formación de expediente y el segundo sin audiencia del interesado.

Pese al contenido de estas decisiones gubernativas y jurisdiccionales resultó evidente que los recelos que en muchos casos provocaban las actuaciones de funcionarios clave en las corporaciones locales, -cuyos nombramientos procedían del régimen político anterior-, sirvieron para alimentar el despropósito del fenómeno de las destituciones ilegales que hemos expuesto.

---

<sup>404</sup> Este recurso se modificaría en la futura Ley municipal orgánica de 31 de octubre de 1935, al crearse en su artículo 197, también para conocer las sanciones disciplinarias y con el propósito de reforzar la seguridad jurídica de los funcionarios locales, un tribunal específico en cada provincia que debía resolver los asuntos con carácter ejecutivo en un plazo improrrogable de cuarenta días, siendo además estas actuaciones gratuitas para los afectados.

<sup>405</sup> Transcrita parcialmente en la revista mensual de *“El Secretariado Balear”*, núm. 63, correspondiente al mes de agosto de 1933. Palma, Escuela Tipográfica Provincial, pg 276.

<sup>406</sup> *Idem*, *“El Secretariado Balear”*, núm. 83, correspondiente al mes de abril de 1935. Palma, Escuela Tipográfica Provincial, pg 358.

<sup>407</sup> *Idem*, *“El Secretariado Balear”*, núm. 83, correspondiente al mes de agosto de 1935. Palma, Escuela Tipográfica Provincial, pgs 373 y 374.

Aún sin disponer de unos datos empíricos generales, de las consultas que hemos podido efectuar en las ediciones impresas de la revista “*El Secretariado Balear*” se puede afirmar que estos desagradables episodios se extendieron de forma contrastada en la mayoría del territorio nacional, pues fue materia de trato continuo y recurrente en las circulares y comunicaciones que el Colegio Central intercambiaba con los Colegios provinciales. Sin embargo su intensidad fue diferente según el espacio geográfico en que se desarrollaron, ya que junto a casos destacados que se produjeron, por ejemplo, en la Diputación de Huesca, Valencia, Zaragoza o en el ámbito del Colegio Provincial de Cáceres, en Baleares apenas encontramos incidencias sobre los mismos durante el período que estamos analizando<sup>408</sup>.

En igual sentido cabe apuntar que los factores de la política general añadieron tensión a las situaciones que afectaban a los protagonistas de nuestro estudio, y así por ejemplo los sucesos revolucionarios de octubre de 1934 tuvieron desagradables repercusiones para aquellos funcionarios que de alguna manera se significaron o fueron señalados por su conducta presuntamente contraria al movimiento represor que se desencadenó. En Baleares, que padeció también las consecuencias de este delicado momento<sup>409</sup>, algunos secretarios sufrieron incluso detenciones que fueron desactivadas con mediaciones del propio Colegio Provincial<sup>410</sup>.

Especial mención merece el caso de Catalunya, único territorio que dispuso de Estatuto de Autonomía durante el régimen republicano anterior al golpe de estado de julio de 1936<sup>411</sup>, y cuya legislación propia en materia de Administración Local provocó una problemática específica que va ser objeto de comentario concreto en el último apartado del presente capítulo.

---

<sup>408</sup> Resulta sintomática la respuesta dada por el Colegio Provincial de Baleares a una consulta formulada por el de Cáceres en marzo de 1933, sobre destituciones de secretarios, en que se contesta textualmente que “... *en este Colegio, no se ha dado el caso que preguntan*” (acuerdo de la Junta de Gobierno adoptado en sesión de 4 de marzo de 1933).

De todas maneras, sí que es cierto que se habían dado casos esporádicos como el documentado en mayo de 1932 referente al secretario del Ayuntamiento de María de la Salud, Juan Carbonell, que aparece señalado en la respuesta que da el Colegio Provincial de Baleares a un requerimiento de información sobre este tema formulado por el diputado en Cortes y presidente de la Diputación provincial de Madrid, Rafael Salazar Alonso.

<sup>409</sup> COMPANY I MATES, A.: «Dictadura, República i... » cit, pg. 280.

<sup>410</sup> En el acta de la sesión de la Asamblea General de 24 de noviembre de 1934 se procede a la lectura de una carta de Miquel Capó Capó, secretario del Ayuntamiento de Búger, agradeciendo a la Junta el apoyo prestado con motivo de su detención, tras las gestiones realizadas por la cúpula directiva colegial ante la Autoridad Militar de Baleares. Este funcionario fue posteriormente una de las víctimas del conflicto desatado por el estallido de la Guerra Civil, y murió ejecutado en las puertas del Cementerio de Palma en enero de 1938.

<sup>411</sup> Interrumpido desde octubre de 1934 –sucesos revolucionarios- hasta febrero de 1936 –triunfo del Frente Popular en las elecciones generales-.

## 2.1.2. INTENTOS DE CREACIÓN DE UNA NUEVA REGULACIÓN NORMATIVA LOCAL REPUBLICANA.

A pesar de la conveniencia evidente de promulgar una nueva legislación del régimen local que diera uniformidad y coherencia al disperso conglomerado de disposiciones que regulaba este ámbito normativo, el régimen republicano no dio respuesta a esta necesidad hasta finales de su andadura. Fue en octubre de 1935, cuando estaba en plena crisis institucional debido al fraccionamiento político de la sociedad española en dos bandos opuestos cada vez más enfrentados<sup>412</sup>. Las dudas interpretativas sobre su aplicación eran continuas en estos inicios al coexistir parcialmente la vieja legislación de los inicios de la Restauración –representada por la ley municipal de 1877 y la provincial de 1882-, con la subsistencia dudosa de preceptos concretos de los Estatutos municipal y provincial de la Dictadura.

Entre las causas que pueden justificar este dilatado retraso se encuentran, sin lugar a dudas, la mayor atención que el Parlamento dispensó a otras cuestiones políticas de gran calado como fueron la discusión del Estatuto de Autonomía de Catalunya o la controvertida reforma agraria.

Por otra parte existía un acuerdo común entre las fuerzas políticas de aquel momento sobre la autonomía y el espíritu democrático que debían presidir los cánones de funcionamiento de las corporaciones locales, por lo que quedaba reducido el margen de discrepancia entre las mismas a cuestiones formales de menor importancia y de aspectos aislados<sup>413</sup>. Además, la problemática de la reforma administrativa local dejó de ocupar el primer plano de la vida política nacional dado que la instauración del régimen republicano supuso un avance considerable en el desmantelamiento de las prácticas

---

<sup>412</sup> Prueba de este clamor que demandaba el colectivo funcional que estudiamos lo podemos encontrar en artículo doctrinal publicado en el Boletín del Colegio Provincial del Secretariado Local de Córdoba, en junio de 1933, que con el expresivo título *“Urgencia de una Ley Municipal”* manifestaba con gran elocuencia que: *“Una de las necesidades más hondamente sentidas por los Ayuntamientos en la actualidad es la promulgación de una ley que venga a unificar las múltiples y a veces contradictorias disposiciones que rigen la Administración local española, ya que con la publicación del Decreto de 16 de junio de 1931, al que dio fuerza de ley la de 15 de septiembre siguiente, dictado por el Ministerio de la Gobernación en cumplimiento de lo prescrito en el Decreto de 15 de abril del mismo año sobre revisión de la obra legislativa de la Dictadura, se ha producido en el campo municipalista tal estado de confusión que se hace casi imposible, por lo menos difícilísimo, precisar con acierto qué disposiciones se hallan subsistentes o derogadas ....”*.

<sup>413</sup> COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUÑA REBOLLO, E.: *Legislación sobre Administración Local 1900-1975*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981. Tomo II, pg. 43.

caciquiles, pues las nuevas improntas democráticas insuflaron otros aires renovadores en el panorama local<sup>414</sup>.

Aún así, episodios esporádicos como el del levantamiento militar protagonizado por el General Sanjurjo en Sevilla, en agosto de 1932, hicieron poner en guardia las instituciones democráticas frente a un problema todavía no completamente erradicado<sup>415</sup>. Los fantasmas del caciquismo permanecían aún presentes, y su infausta consideración y resquemor entre los miembros de las organizaciones colegiales del Secretariado local era bien perceptible<sup>416</sup>.

Los temores apuntados, y la proliferación de destituciones ilegales que hemos comentado con anterioridad influyeron de manera decisiva en el estado de opinión de la denominada “clase secretarial”<sup>417</sup>, en la que desde el principio de la instauración del régimen republicano se suscitó un vivo debate sobre la conveniencia de pasar a ser considerados funcionarios del Estado<sup>418</sup>. Sin duda el abrigo protector que podía dispensar semejante declaración animó a formar una postura mayoritariamente favorable a este nuevo posicionamiento, aunque también se dejaron sentir opiniones contrarias<sup>419</sup>, fundamentadas en la

---

<sup>414</sup> TUSELL GÓMEZ, J. y CHACÓN ORTIZ, D., *La reforma de ...*, cit., pg. 202.

<sup>415</sup> Esta intentona golpista contra la República fue sofocada con rapidez al fracasar en su propósito de ser extendida más allá de la capital andaluza. Sin embargo representó un toque de atención importante y así el Presidente del Colegio Central, el 16 de agosto de 1932, envió una misiva colegial en la que exponía: *“Distinguido compañero: con motivo del movimiento iniciado contra la República, y vencido en su iniciación, este Colegio ha reiterado su adhesión al Gobierno y al Régimen (...). El viejo caciquismo levanta la cabeza allí donde puede, perturbando la marcha de la vida municipal y en esta labor despreciable la víctima propiciatoria es el funcionario. Por ello será poco cuanto se haga para restituir la función secretarial y la de los demás funcionarios, a la misión que únicamente les compete como servidores del derecho los primeros y coadyuvantes los segundos en los medios municipales, y más destacadamente, repito, en los pueblos pequeños en los que todavía, por desgracia, la única inteligencia rectora es la nuestra y por lo mismo más exclusiva nuestra responsabilidad”*.

<sup>416</sup> En este sentido, y con ocasión de los convocatoria de elecciones generales en noviembre de 1933, el Colegio Central difundió una circular en la que destacan los siguientes extremos: *“Distinguido compañero: nuevamente se ha convocado el Cuerpo electoral y nuevamente le recuerdo la necesidad de que nosotros estemos profesionalmente al margen de las luchas políticas para afirmar, una vez más, que el Secretario vive adscrito a su función técnica y en absoluta independencia de toda bandería (...). Han terminado los tiempos en que el Secretario estaba a disposición de los caciques.”*

<sup>417</sup> Autocalificativo de la época con que se mencionaba comúnmente a los miembros de los Colegios oficiales con independencia de su procedencia funcional al cuerpo de secretarios, interventores o depositarios de Administración local.

<sup>418</sup> Así, el Pleno del Colegio Central del Secretariado Local, en sus reuniones mantenidas entre los días 4 a 8 de mayo de 1931, adoptó el acuerdo de solicitar que sus miembros fuesen declarados funcionarios del Estado, votando en contra únicamente cuatro Colegios provinciales.

<sup>419</sup> En el núm. 44 de *“El Secretariado Balear”*, correspondiente al mes de enero de 1932, y bajo el título de *“Una opinión digna de ser tenida en cuenta”*, se incluye un comentario de José María Pi i Sunyer, secretario del Ayuntamiento de Barcelona, en el que analiza un artículo previo de Fernando Sans Buigas, director de la revista *“El Municipio Español”*, apuntando las interesantes consideraciones que por su importancia a continuación transcribimos: *“Consigna*

pertenencia originaria de sus miembros al estamento funcional local y su vinculación al carácter autonómico que impregnaba el régimen municipal desde su proclama constitucional prevista como principio general en su artículo 9<sup>o</sup><sup>420</sup>.

Fue ésta, -juntamente con la de la formación de un escalafón general-, una reivindicación constante de la organización colegial durante la tramitación de diferentes iniciativas legislativas que se sucedieron hasta la culminación de la ley municipal de 1935, en la que finalmente no se atendió a dicha aspiración<sup>421</sup>.

Los primeros atisbos de reforma del régimen local se producen en el verano de 1932 y, curiosamente, no provienen del Gobierno sino que responden a sendas iniciativas parlamentarias de determinados diputados del Congreso que fueron materializadas en proposiciones de ley dispares y con contenido antagónico, podríamos decir.

La primera de ellas fue presentada el día 1 de julio de 1932<sup>422</sup> por los señores Berenguer, Ballester, Santaló, Peris, De Francisco, Sunyol y Nogués –

---

*en su artículo irrefutables verdades, y está, a mi entender, dentro de la pureza de la doctrina cuando combate la posibilidad de que los Secretarios pasen a ser funcionarios del Estado. Doctrinalmente este deseo del Cuerpo, que responde a móviles de carácter profesional, no puede admitirse, y como el mundo se mueve por la atracción de la ley última de las cosas, claro está que si en teoría la aceptación de aquel deseo contradice la autonomía municipal, todos los que sean autonomistas se ven impedidos de llegar a conclusión semejante. A ella tienen arribada únicamente quienes no compartan el criterio de autonomía, pero los que lo sean, no pueden quebrar la lógica de las conclusiones poco antes de llegar al final. Como yo soy francamente partidario de la autonomía municipal, estimo que los Secretarios de Ayuntamiento, que son eso “de Ayuntamiento”, no pueden ser otra cosa. Si los que tienen este título prefieren pasar a tener categoría de funcionarios del Estado, deben aspirar a las carreras que de él dependan. Lo que no es aceptable es ser de un campo y a la vez de otro.”*

<sup>420</sup> Establecía dicho precepto que “Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de concejo abierto.”

<sup>421</sup> En el Colegio Provincial de Baleares las opiniones mayoritarias fueron cambiando. Así, poco antes de la proclamación de la República la Asamblea General, en su reunión del día 15 de noviembre de 1930, había acordado por mayoría de votos –treinta y siete contra dieciséis- fijar como criterio propio que los Secretarios de Ayuntamiento no habían de pasar a ser funcionarios del Estado, por lo que resulta muy probable que este Colegio Provincial fuese uno de los cuatro que habrían votado en contra en el posterior acuerdo del Pleno del Colegio Central de mayo de 1931 favorable a dicha integración, antes citado. Sin embargo esta postura varió en marzo de 1934 pues en la memoria anual referida al ejercicio anterior se puede leer el siguiente párrafo: “Al finalizar el año se pone otra vez por nuestro organismo Central sobre el tapete el asunto tan debatido del pase a ser funcionarios del Estado en la Administración local, aspiración de la mayor parte del Secretariado, que nosotros no compartíamos, tal vez por puritanismo, considerándolo contrario a la Autonomía local y no creer que ello hubiera de ser un beneficio para la clase, pero hoy que la experiencia reciente nos ha enseñado que en momentos difíciles la defensa de nuestros derechos ha tenido que ser obra del Gobierno por no mostrarse propicias las Corporaciones a respetarlos, nuestra convicción ha cambiado para inclinarse a favor del pase a funcionarios del Estado.”

<sup>422</sup> Diario de las sesiones de Cortes - Congreso de los Diputados. Legislatura de 1931-1933. Cortes Constituyentes. 01-07-1932. Nº 193, pgs. 6631 y 6632.

diputados socialistas, republicanos radicales y de Esquerra Republicana de Catalunya-, con un sustrato ciertamente revolucionario pues proponía la legalización de los acuerdos de separación o destitución de empleados municipales adoptados desde el día de la proclamación de la República, aunque que no se hubiese instruido el correspondiente expediente, además de paralizar la tramitación de aquellas reclamaciones y recursos que hubiesen interpuesto los funcionarios afectados y que se encontrasen en aquellos momentos pendientes de resolución. La proposición fue tomada en consideración para dictamen de la Comisión de Gobernación pese a que fue concedida la palabra para su defensa al autor y no se encontraba éste presente, sin que tampoco ninguno de los demás firmantes hiciera uso de esta prerrogativa.

Ciertamente se trataba de una proposición de ley de carácter coyuntural y basada en una cuestión de hecho, cuya razón de ser descansaba –según su propio preámbulo- en la afirmación de que los destituidos *“habían sido instrumentos dóciles a la opresión caciquil, cuando no eran ellos mismos los caciques”*, con un contenido ideológico muy similar al de la futura ley catalana de 9 de marzo de 1934, por la que se declaraban válidos y firmes los acuerdos sobre destitución o suspensión de funcionarios municipales, adoptados por los ayuntamientos que fueron elegidos el año 1931, y que tendremos ocasión de analizar con mayor detenimiento en otro apartado de este mismo capítulo.

La segunda de las proposiciones de ley fue presentada ante las Cortes pocos días después, el 5 de julio de 1932<sup>423</sup>, y tenía por proponente principal al diputado Rafael Salazar Alonso, personaje político caracterizado por su especial afán en la defensa del funcionariado local<sup>424</sup>, y que pretendía una reorganización de los cuerpos tendente a *“capacitar, independizar y responsabilizar”* a sus miembros, según expresamente se indicaba en la exposición de motivos de la misma.

Se trataba de una propuesta de gran rigor técnico que perseguía la aprobación de una futura ley organizadora de la función pública local y en la que se otorgaba una atención especial a la estructuración de los cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios pese a que la misma iba referida a la

---

<sup>423</sup> Diario de las sesiones de Cortes - Congreso de los Diputados. Legislatura de 1931-1933. Cortes Constituyentes. 08-07-1932. Nº 197, pgs. 6872 a 6874.

<sup>424</sup> Rafael Salazar Alonso destacó por su activismo polifacético pues a su condición de político perteneciente al Partido Republicano Radical de Alejandro Lerroux aunó el de ser abogado y periodista. En su corta pero intensa carrera ocupó los cargos de diputado en Cortes, Presidente de la Diputación provincial de Madrid, Alcalde del Ayuntamiento de Madrid y Ministro de la Gobernación. Fue ejecutado en la cárcel modelo de Madrid en septiembre de 1936 por el bando republicano, convirtiéndose en una de las primeras víctimas del conflicto fratricida originado por el golpe de estado del mes de julio anterior.

generalidad de los funcionarios locales<sup>425</sup>. Se articulaba a través de diez bases que contenían importantes novedades como fueron por ejemplo la propuesta de creación de una Escuela Nacional de funcionarios técnico administrativos de la Administración local que expediría los títulos de capacitación profesional adecuados, o también el esbozo de un Montepío general dependiente del Instituto Nacional de Previsión para el establecimiento de un sistema garantista de derechos pasivos.

Ambas propuestas no superaron los trámites parlamentarios para su aprobación, aunque la última de ellas fue reproducida por el mismo proponente en las Cortes ordinarias en febrero de 1934 con el título de proposición de Ley de Bases del Estatuto de Funcionarios de la Administración Local<sup>426</sup>, teniendo un recorrido parlamentario más amplio pero que finalmente también se frustró por coincidir con la tramitación del proyecto de Bases para la Ley Municipal, que había presentado su mismo autor el 1 de octubre de 1934<sup>427</sup>, una vez nombrado Ministro de la Gobernación. La necesidad de coordinar ambos textos motivó la retirada de la proposición de la ley de bases sobre el Estatuto de los funcionarios de Administración Local, aunque gran parte de su contenido se incorporó en la base XXIII de la Ley de 10 de julio de 1935 sobre la que posteriormente se articuló la Ley municipal orgánica de 31 de octubre de 1935, único producto legislativo de la etapa republicana de ámbito estatal que vio finalmente la luz.

### 2.1.3. LA TRANSITORIA DESAPARICIÓN DEL CUERPO DE DEPOSITARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El tardío reconocimiento del Cuerpo de Depositarios de la Administración Local –recordemos que el Decreto orgánico de su regulación se dictó el 10 de junio de 1930 cuando ya había expirado la Dictadura de Primo de Rivera- va a ser completado con la súbita decisión de su supresión mediante Decreto de 27

---

<sup>425</sup> Este interés especial se puede apreciar en el preámbulo de la proposición de ley cuando se afirma que: *“Dotar a los organismos locales de un instrumento técnico, permanente y responsable, como son los secretarios, interventores y depositarios, ha sido la primera preocupación de los firmantes. Y llevados por las lecciones de la experiencia, hemos querido fijar las bases para que tales funcionarios no estén sometidos a los vaivenes de las luchas políticas que, en los pueblos, adquieren caracteres de enconadas batallas y que terminan haciendo, de quien debe ser objetiva seguridad del cumplimiento de la ley, instrumento de pasiones, de torpes designios y de procedimientos que no se compaginan con el interés público y con los postulados de la Justicia.”*

<sup>426</sup> Diario de las sesiones de Cortes - Congreso de los Diputados. Legislatura de 1933-1935. 02-02-1934. Nº 33, pgs. 857 a 860.

<sup>427</sup> Diario de las sesiones de Cortes - Congreso de los Diputados. Legislatura de 1933-1935. 01-10-1934. Nº 113. Apéndice 19.

de febrero de 1934<sup>428</sup>, en una clara demostración de la progresiva disminución que padece la valoración de sus funciones en el seno de la dirección burocrática económica de las corporaciones locales. Sin embargo esta medida va a tener un carácter meramente coyuntural y transitorio, pues apenas un año más tarde este cuerpo funcional va a ser *rescatado* de su defenestración por la Ley de bases y el texto articulado de la Ley municipal orgánica de 1935<sup>429</sup>.

Las razones esgrimidas para la supresión acordada responden a cuestiones puramente formales<sup>430</sup>, derivadas de la presunta invalidez del Decreto orgánico regulador. Se trataba de una norma dictada en la época de la Dictadura que había sido degradada de rango en el proceso de revisión llevado a cabo en el período inicial de la proclamación de la República. La razón de esta medida respondía al hecho de no haber superado el escollo de su conformación por leyes votadas en Cortes, pues su contenido se oponía a lo dispuesto en el artículo 157 de la Ley municipal de 1877, –que atribuía a los ayuntamientos el libre nombramiento y separación para dicho cargo–, así como también a lo previsto en el artículo 566 del Estatuto municipal, –que autorizaba a que las Depositarias pudiera estar en manos de un concejal o delegarse en un cajero–, siendo éstos dos últimos cuerpos normativos considerados leyes de la República a partir del 15 de septiembre de 1931 –fecha de convalidación por las Cortes Generales del Decreto revisor de 16 de junio anterior–.

Resulta significativo que el Decreto de 27 de febrero de 1934 que estamos analizando no acuerde expresamente la supresión del Cuerpo de Depositarios, sino que dicha medida debe deducirse de la previsión que contiene la parte resolutive del mismo en cuanto permite el ingreso de los miembros del referido cuerpo en el de Interventores de la Administración Local bajo la premisa argumental de la necesidad de no lesionar los derechos de aquellos opositores que habían superado los correspondientes procesos selectivos en los que se exigía similar formación técnica, por analogía en los títulos académicos y en las materias que componían el programa de ejercicios.

---

<sup>428</sup> Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 61, de fecha 2 de marzo de 1934. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1934/061/A01688-01688.pdf>

<sup>429</sup> A pesar de la brusquedad que supuso el dictado del Decreto de 27 de febrero de 1934, la medida supresora ya se iba intuyendo, en cierta manera, si nos atenemos a los antecedentes que hemos podido localizar. Así por ejemplo, en el ejemplar de “*El Secretariado Balear*” del mes de octubre 1933 se da cuenta de una reunión de la Junta de Gobierno del Colegio Central del Secretariado con el Director General de Administración Local, Sr. Pascual Leone, en la que éste último transmitió su ofrecimiento para “*resolver en justicia la situación de los depositarios*”. En el mismo sentido destacamos que la Asamblea Extraordinaria de Colegios celebrada en Madrid en el mismo mes de febrero de 1934 recogió como aspiración del colectivo “*Declarar en pleno vigor el reglamento dictado en 10 de junio de 1930...*”.

<sup>430</sup> Y discutibles, según opina NIETO GARCÍA, A., «Historia y elegía...», cit., pg. 195.



No obstante la medida no tuvo calado ni reconocimiento efectivo, pues era una obviedad que los Depositarios debían subsistir como miembros de un cuerpo especializado al que resultaba necesario dotar de las mismas garantías de inamovilidad e independencia funcional de que disponían los Secretarios e Interventores de la Administración Local. Y así, de esta suerte, ningún obstáculo se produjo para contemplar su expresa inclusión con tales características en la base XXIV de la propuesta de Ley municipal que presentó el Ministro de la Gobernación, Rafael Salazar Alonso<sup>431</sup>, apenas varios meses más tarde, y que fue posteriormente recogido en idéntico sentido por las leyes municipales positivadas un año después.

## 2.2. LA LEGISLACIÓN SOBRE FUNCIONARIOS MUNICIPALES EN CATALUNYA DE 1934

En virtud de lo dispuesto en el artículo 10 del Estatuto Regional de Catalunya aprobado por las Cortes Generales el 15 de septiembre de 1932<sup>432</sup>, la Generalitat había asumido como propia la competencia sobre legislación local. Dado que la Constitución republicana no había incluido a ésta, -ni a la correspondiente al régimen estatutario funcional-, entre las materias que se había reservado el Estado, en el año 1934 el Parlamento catalán aprobó varias leyes referidas al funcionariado municipal que merecen nuestra atención por afectar de manera directa y especial al colectivo de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local en esa región y también, de manera colateral, a la del resto sus miembros en el territorio nacional.

De esta manera podemos advertir que la Ley Municipal de Catalunya fue aprobada en varios tramos de manera sucesiva por el *Parlament* entre agosto de 1933, y enero, febrero y julio de 1934, siendo esta última referencia la que nos interesa a los efectos de nuestro estudio, pues en ella se aborda el Título XV dedicado a los funcionarios municipales<sup>433</sup>.

---

<sup>431</sup> Tal como recoge el ejemplar de *“El Secretariado Balear”* del mes de octubre de 1934, el ministro autor de esta propuesta había declarado ante la Junta de Gobierno del Colegio Central del Secretariado, en su visita de aquellos días, que con respecto a los depositarios *“opino, como siempre, sobre su necesidad. Trabajaré lo preciso para que no desaparezca ese Cuerpo de funcionarios”*. De hecho puede considerarse, sin ningún reparo, que no dejaron de existir puesto que la base XXIII de la Ley de 10 de julio de 1935 advertía que *“El Cuerpo de Depositarios estará formado por los funcionarios que en la actualidad pertenecen al mismo”* con lo cual se reconocía que nunca habían dejado hacerlo.

<sup>432</sup> Este precepto establecía: *“Corresponderá a la Generalidad la legislación sobre régimen local, que reconocerá a los Ayuntamientos y demás Corporaciones administrativas que cree, plena autonomía para el gobierno y dirección de sus intereses peculiares y les concederá recursos propios para atender a los servicios de su competencia. Esta legislación no podrá reducir la autonomía municipal a límites menores de los que señale la ley general del Estado.”*

## 2.2.1. LA LEY DE 9 DE MARZO DE 1934, DE CONVALIDACIÓN DE DESTITUCIONES DE SECRETARIOS MUNICIPALES TRAS LA PROCLAMACIÓN DE LA REPÚBLICA.

Antes de entrar en el análisis de la referida ley debemos detenernos, por su peculiar interés, en la controvertida ley que pocos meses antes había aprobado el mismo Parlamento catalán, en fecha 9 de marzo de aquel año, relativa a la validez de los acuerdos sobre destitución y supresión de funcionarios municipales adoptados por los Ayuntamientos que fueron elegidos en el año 1931<sup>434</sup>.

En un ambiente de gran crispación política, el Parlamento de Catalunya discute a principios de 1934 un proyecto de ley impulsado por el Consejero de Gobernación del momento, Joan Selves i Carner, -aunque a buen seguro auspiciado por una gran cantidad de ediles afectados- en el que se pretende la aprobación de una ley de “vindicta o justicia política”, según el cristal con que se mire<sup>435</sup>, cuya finalidad obedece a la pretensión de hacer frente a las situaciones derivadas de los fallos judiciales favorables que habían obtenido aquellos secretarios municipales que impugnaron las destituciones y suspensiones de las que fueron víctimas tras la proclamación de la República<sup>436</sup>.

---

<sup>433</sup> Publicada en el *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 201, de fecha 20 de julio de 1934. Disponible en:

<http://dogc.gencat.cat/web/.content/continguts/serveis/republica/1934/19340201.pdf>

<sup>434</sup> Publicada en el *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 73, de fecha 14 de marzo de 1934.

Disponible en:

<http://dogc.gencat.cat/web/.content/continguts/serveis/republica/1934/19340073.pdf>

También se aprobó poco después un reglamento de desarrollo, el día 20 de abril de 1934, publicado en el *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 113, de fecha 23 de abril de 1934.

Disponible en:

<http://dogc.gencat.cat/web/.content/continguts/serveis/republica/1934/19340113.pdf>

A ella ya nos hemos referido con anterioridad al comentar su evidente analogía con la proposición de ley presentada por varios diputados, mayoritariamente de procedencia catalana, ante las Cortes constituyentes en fecha 1 de julio de 1932, y que finalmente no prosperó.

Sobre esta polémica ley catalana de 9 de marzo de 1934 es de obligada lectura el artículo monográfico sobre la misma que elaboró Alejandro NIETO para la Revista Jurídica de Catalunya nº 4, 1976, pgs. 163-173, que lleva por título “*El Secretariado de Administración Local de Catalunya y la Ley de 9 de marzo de 1934*” y en el que detalla con minuciosidad los encendidos debates parlamentarios que precedieron a su aprobación.

<sup>435</sup> AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., *Origen de los funcionarios locales.....*, cit., pg. 66.

<sup>436</sup> Los mandatos más destacados de la ley finalmente aprobada se recogen en sus cuatro primeros artículos, que reproducimos a continuación por su gran contundencia:

1. Los acuerdos sobre destitución o suspensión de funcionarios municipales, tomados por los Ayuntamientos que fueron elegidos el año 1931, durante el primer año de su mandato, son declarados firmes y válidos sin que puedan prevalecer en contra suyo los recursos entablados a base de haberse observado defectos de procedimiento, falta de quórum o infracción de otros requisitos de orden legal, en la adopción de los acuerdos referidos.

En este sentido debemos señalar que en Catalunya el fenómeno de las destituciones ilegales de secretarios municipales por cuestiones ideológicas se había producido con carácter masivo a tenor de diversas fuentes bibliográficas consultadas<sup>437</sup>, y las razones de estas depuraciones apuntan tanto a la conveniencia de apartar a individuos no afectos al nuevo régimen como a la clientelar pretensión de colocar a personas afines a los nuevos mandatarios municipales<sup>438</sup>.

De esta manera, antes incluso de la lógica promulgación de la Ley Municipal de Catalunya que vendría a regular con carácter general la normativa sobre funcionarios municipales de aquella comunidad y que se encontraba próxima a su aprobación, la Generalitat procedió mediante un Decreto de 5 de julio de 1933 y una Orden del mismo día<sup>439</sup> a convocar oposiciones para el ingreso en la segunda categoría del Cuerpo de Secretarios, a fin de conceder un número de títulos de aptitud equivalente al de plazas vacantes en aquel momento más las que se pudiesen producir al finalizar el proceso selectivo. La irregularidad de la convocatoria estribaba en que de acuerdo con lo establecido en el artículo 2º del mencionado Decreto, la oposición estaba restringida en cuanto a su participación únicamente para quienes fuesen secretarios

---

2. Como consecuencia del artículo anterior, se declara la exención de toda responsabilidad civil respecto a los funcionarios destituidos, de los consejeros municipales y alcaldes que tomaron los referidos acuerdos.

3. Las reclamaciones judiciales o recursos contencioso-administrativos que estén en tramitación contra los acuerdos comprendidos en el art. 1, quedan caducados de derecho y sin efecto las actuaciones realizadas.

Si en las referidas reclamaciones o recursos hubiera recaído sentencia, ésta quedará en suspenso en cuanto a la reposición del funcionario destituido y a la parte no ejecutada que contenga alguna declaración de responsabilidad civil de los consejeros municipales y alcaldes que tomaron el acuerdo, y se declaran sin efecto las actuaciones realizadas para la ejecución de dicha responsabilidad, quedando, sin embargo, subsistente la responsabilidad del abono de sueldo impuesto al Ayuntamiento como Corporación.

Si los funcionarios hubieran sido repuestos, el Ayuntamiento quedará facultado para acordar por mayoría su separación.

4. En todos los casos que los alcaldes y consejeros municipales hubieran pagado, en cumplimiento de sentencia, la responsabilidad civil subsidiaria declarada por los Tribunales, por acuerdos comprendidos en el artículo 1º, la corporación municipal respectiva deberá restituir en el plazo de dos años a los perjudicados las cantidades anticipadas, viniendo por tanto obligados los Ayuntamientos a consignar la cantidad correspondiente para la efectividad de esta restitución.

<sup>437</sup> Vid., SARMIENTO LARRAURI, J.I.: «Los Secretarios de Administración Local y el Estatuto Básico del Empleado Público», en *Actualidad Administrativa*, núm. 16, quincena del 16 al 30 de septiembre de 2010. También se hace eco de esta circunstancia: SARRIÓN I GUALDA, J.: *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (1912-1939)*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1983, pgs 278 y 279.

<sup>438</sup> NIETO GARCÍA, A., «El Secretariado de Administración Local de Catalunya...», cit., pg. 164.

<sup>439</sup> Publicados en el *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 63, de fecha 8 de julio de 1933.

Disponible en:

<http://dogc.gencat.cat/web/.content/continguts/serveis/republica/1933/19330063.pdf>

accidentales en algún ayuntamiento de Catalunya o hubiesen prestado servicios con este carácter con posterioridad al día 14 de abril de 1931 durante un plazo de seis meses, o bien ser licenciado por la Escuela de Administración Pública de la Generalidad.

En realidad lo que se ocultaba en esta convocatoria era el deseo soterrado de confirmar en sus puestos de trabajo a los secretarios accidentales que habían ocupado las plazas de los secretarios titulares que habían sido destituidos después de la proclamación de la República<sup>440</sup>.

Pero los tribunales de justicia fueron dando la razón a quienes habían impugnado las destituciones y suspensiones ilegales, por lo que fue necesario acudir a la vía legislativa para dejar sin efecto los pronunciamientos judiciales favorables a los secretarios titulares apartados de aquella irregular forma. El resultado fue la aprobación de la mencionada Ley de 9 de marzo de 1934, la cual desde la perspectiva del Estado de Derecho, conculcaba sus más elementales principios, entre ellos –especialmente- el de separación de poderes.

En cualquier caso, no se puede dejar de vista que la comprensión de la motivación de esta ley debe hacerse desde la perspectiva del Derecho revolucionario y no desde el del Derecho tradicional o burgués<sup>441</sup>, y que no puede descontextualizarse tampoco de las depuraciones que son propias en un cambio brusco de régimen político, como había sucedido también, por ejemplo, en la época de la Dictadura de Primo de Rivera<sup>442</sup>.

También podemos apuntar el dato añadido de su corta vigencia, pues tras los acontecimientos políticos de octubre de 1934 las facultades autonómicas de Catalunya fueron suspendidas a comienzos de 1935 y, aunque se restablecieron en febrero de 1936, se suspendieron de manera definitiva durante el transcurso de la Guerra Civil.

---

<sup>440</sup> SARRIÓN I GUALDA, J., *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya...*, cit., pg. 278. SARMIENTO LARRAURI, J.I., «Los Secretarios de Administración Local...», cit., va incluso más allá y se atreve a afirmar que el fin exclusivo de esta convocatoria fue el de legalizar los nombramientos de los militantes de Esquerra Republicana de Catalunya que habían sustituido a los secretarios de carrera depuestos.

<sup>441</sup> NIETO GARCÍA, A., «El Secretariado de Administración Local de Catalunya...», cit., pg. 172.

<sup>442</sup> AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., *Origen de los funcionarios locales.....*, cit., pg. 67.

## 2.2.2. LA LEY MUNICIPAL DE CATALUNYA DE 1934 Y SU REPERCUSIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL.

Como hemos avanzado con anterioridad, en julio de 1934 el Parlamento catalán aprueba la que sería la última entrega de la Ley Municipal de Catalunya, y en esta ocasión va a ser regulado el régimen jurídico de los funcionarios municipales a través del título XV, en el que se integran tres diversos capítulos que estarán dedicados, respectivamente, a los Secretarios de Ayuntamiento (capítulo 1º), a los Interventores municipales (capítulo 2º) y al resto de funcionarios municipales en general (capítulo 3º).

La simple lectura de la estructura de este nuevo título nos proporciona una primera impresión sobre el destacado papel que el legislador autonómico catalán otorga a los empleos de Secretario y de Interventor, para los que estatuye una regulación específica y diferenciada respecto a la de los demás funcionarios de las corporaciones locales de esa Región, incluyendo en este último apartado a los Depositarios que no aparecen mencionados de forma expresa y, por tanto, quedarán comprendidos dentro del tercer capítulo genérico.

Otro aspecto importante a destacar es el de que al haberse adelantado el legislador autonómico catalán al estatal respecto a la elaboración de una ley ordinaria municipal, la regulación de este colectivo quedará blindada en el territorio catalán según lo que aparezca previsto en la referida ley autonómica, la cual se cuidará de conferir competencia exclusiva a sus ayuntamientos en aspectos clave como son el del nombramiento, corrección y destitución de estos funcionarios, amén de cerrar el sistema de ingreso de los futuros aspirantes a través del mecanismo de la habilitación que se obtiene por medio de la "licenciatura" expedida, con carácter singular, por la Escuela de Administración Pública dependiente de la Generalitat. Ello va a suponer, en la práctica, la creación de una especie de cuerpo regional catalán de secretarios e interventores de Administración Local, pues los miembros de los cuerpos estatales no van a poder desarrollar allí su carrera profesional por no reunir las exigencias de capacitación específica que marca la nueva ley autonómica.

Pasando ya a analizar el capítulo dedicado a los Secretarios de Ayuntamiento, advertimos, como nota original inicial, que su existencia es preceptiva en cada ayuntamiento excepto en aquellos cuyo presupuesto ordinario sea inferior al quíntuplo del sueldo legal de los mismos, circunstancia que provoca la necesidad de agrupación de los municipios limítrofes para el sostenimiento común de esta plaza.

A continuación la ley comentada entra a detallar los aspectos normativos que delimitarán esta figura, con regulación específica de sus diferentes categorías, funciones y deberes, sistema de nombramiento, derechos y situaciones de incapacidad e incompatibilidad, correcciones disciplinarias y garantías de inamovilidad. De su lectura podemos concluir que no se aprecian novedades demasiado significativas respecto de la regulación estatal vigente que contempla el Estatuto municipal, pudiéndose deducir una marcada línea de continuidad con las directrices del derecho local español, heredero de los proyectos de Maura, Canalejas y Besada<sup>443</sup>.

En cuanto a los Interventores, su presencia es obligada en aquellos ayuntamientos con presupuesto ordinario superior a 500.000 pesetas, y a diferencia de la regulación estatal se articula una sola categoría profesional de los mismos. Sus funciones son similares a las de los homólogos del resto del territorio nacional, destacando la especial atribución de responsabilidad que se les confiere en la dirección técnica de la parcela económica municipal, pues son responsables personalmente de los daños que por omisión de sus funciones puedan causar en el erario municipal (art. 235 de la ley municipal catalana).

Por lo que respecta a los Depositarios municipales ya hemos avanzado que no se prevé una regulación específica de los mismos, por lo que quedarán adscritos al régimen general de los demás funcionarios municipales contando, pues, con la singularidad de que su procedencia ha de verificarse necesariamente a través de la obtención del correspondiente título de habilitación expedido por la Escuela de Administración Pública de la Generalitat de Catalunya<sup>444</sup>.

---

<sup>443</sup> BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, cit., pg. 247.

<sup>444</sup> En junio de 1912 la Diputación provincial de Barcelona, a iniciativa de su Presidente en aquellos momentos, Enric Prat de la Riba, aprueba las bases para la creación de una “*Escola de Funcionaris d’Administració Local*”, cuya apertura efectiva va a tener lugar el día 2 de marzo de 1914, y que fue concebida como centro de formación y perfeccionamiento para funcionarios, a la vez que también de investigación científica en materias jurídico-administrativas especialmente enfocadas a la vida local.

Se trató de una propuesta pionera pues, a diferencia del ámbito estatal más centrado en las técnicas de ingreso en la función pública a través del sistema de oposición o concurso-oposición, la apuesta catalana ponía el acento en la formación previa mediante la procura de unos estudios específicos al candidato que pretendía el acceso a la Administración, con el objetivo de proporcionarle la capacitación necesaria para combatir las lacras del caciquismo y la incompetencia profesional que acechaban la vida cotidiana en muchas corporaciones locales.

En la etapa de la Dictadura de Primo de Rivera (1924-1930) fue clausurada hasta que de nuevo quedó reestablecida por acuerdo de la Diputación Provincial de Barcelona, adoptado en sesión del 14 de julio de 1930, y que dispuso el cambio de nombre por el de “*Escola d’Administració Pública*”.

Tras la proclamación de la Generalitat en 1932, se extinguió la Diputación de Barcelona y en consecuencia este centro formativo paso a depender del nuevo ente regional autonómico, aunque dicha dependencia no comportó cambios sensibles en su organización y régimen de

Al igual que hemos comentado respecto de la Ley de 9 de marzo de 1934 sobre validez de los acuerdos de destitución o suspensión de funcionarios municipales adoptados por los Ayuntamientos que fueron elegidos en el año 1931, esta normativa decaerá pocos años más tarde cuando por la Ley de 5 de abril de 1938<sup>445</sup> va a ser derogado de manera definitiva el régimen de autonomía para Catalunya.

### 2.3. LA TARDÍA LEY MUNICIPAL REPUBLICANA DE 1935

Tras un largo recorrido parlamentario<sup>446</sup>, el régimen republicano da una tardía respuesta a las demandas de producción normativa de régimen local con la aprobación de la Ley de bases de 10 de julio de 1935<sup>447</sup>. Se trata de una respuesta parcial puesto que la nueva regulación sólo afecta al ámbito municipal, dejando de lado para otra ocasión postrera lo que atañe a las administraciones provinciales<sup>448</sup>.

---

funcionamiento más allá del formal del cambio de su denominación oficial que pasó a ser la de “*Escola d’Administració Pública de Catalunya*” (EAPC), con un protagonismo relevante a partir de julio de 1934 a raíz de la publicación del Título XV de la Ley Municipal de Catalunya, en el que se atribuía a la misma la misión específica de formar y habilitar a los futuros Secretarios e Interventores de la Administración local de Catalunya.

La extinción de la “Escola” se produjo a principios de 1939 con la entrada de las tropas franquistas en Barcelona, sin que haya constancia de una disposición normativa que así formalmente lo estableciese.

No fue hasta 1979, al reestablecerse el régimen de preautonomía catalán, cuando se repuso nuevamente la EAPC como organismo público dependiente de la Generalitat que actúa en los ámbitos de la selección y formación de los empleados públicos en Catalunya –y no solamente de la Generalitat-, así como en la búsqueda e investigación en el campo de las materias de la Administración y la función pública.

<sup>445</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 534, de fecha 8 de abril de 1938. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1938/534/A06674-06674.pdf>.

<sup>446</sup> El 18 de agosto de 1933 se dictó una Orden (publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 235 de fecha 23/08/1933, y disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1933/235/A01235-01235.pdf>) por la que se dispuso la constitución de una comisión técnica para la redacción de un primer anteproyecto de ley de bases para la reforma de la Administración Local. La convocatoria electoral de noviembre de 1933, y el cambio político que se produjo, abocaron a la designación de una nueva comisión redactora en virtud de una Orden de 31 de enero de 1934 (publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 33, de fecha 02/02/1934, y disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1934/033/A00891-00892.pdf>), a la que se marcó como objetivo la redacción para el día 1 de abril de 1934 de una nueva ley municipal, y para el 31 de mayo de 1934 la del régimen provincial.

Finalmente sólo fructificó el primero de los objetivos, que recibió además el acoplamiento derivado de la tramitación simultánea que se iba haciendo de la proposición de ley de bases para un estatuto de funcionarios de la Administración local, el contenido de la cual quedaría incorporado en la extensa base XXVIII del proyecto de Ley municipal que en mayo de 1935 aprobaron las Cortes Generales y que se publicó en julio de aquel mismo año.

<sup>447</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 193, de fecha 12 de julio de 1935. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1935/193/A00426-00438.pdf>.

<sup>448</sup> Esta separación no pasó inadvertida para el Colegio Central del Secretariado Local que envió una comunicación al Colegio Provincial de Baleares con este tenor literal: “*Nos es grato comunicarle al propio tiempo que como los funcionarios de Diputaciones, Mancomunidades y*

Su tramitación se desarrolló en un ambiente apático y desangelado, pues no estaban presentes las fuerzas tradicionales de la izquierda (republicanos y socialistas) que habían abandonado su asistencia a las sesiones parlamentarias en medio de un clima político cada vez más enfrentado y que hacía presagiar ya un trágico desenlace. De esta manera los debates se desarrollaron sin apenas intervenciones dignas de mención, siendo en cualquier caso las más críticas aquellas que profirió un Calvo Sotelo que, probablemente influenciado por la situación imperante, había dado un giro radical en su pensamiento municipalista hacia posturas más autoritarias alejadas del posicionamiento democrático y autonomista que impregnó a su brillante normativa estatutaria en tiempos de la Dictadura.

La Ley de Bases de 10 de julio de 1935 dispone, en un único artículo, la autorización al Gobierno para que, en el plazo de tres meses, promulgue un texto articulado en forma de Ley municipal respecto de las bases que contiene y detalla a continuación, y que se corresponden con las primeras 28 aprobadas de un total de 35 que contenía el dictamen sometido a discusión en el Congreso. Por este motivo, un artículo adicional final de la misma Ley de Bases restringe de momento dicha autorización exclusivamente a aquellas que han sido aprobadas y que comprenden la denominada “parte orgánica” de la Ley, quedando demorada la articulación de las bases restantes (de la 29 a la 35), referentes a la Hacienda municipal, hasta el momento en que fuesen debidamente aprobadas en el Parlamento, circunstancia que no llegó a producirse.

Pues bien a nuestros efectos interesa señalar que la organización de los funcionarios locales fue incluida en el texto articulado de la Ley de 31 de octubre de 1935, siendo el régimen jurídico de los secretarios, interventores y depositarios muy similar al que se había establecido en la época de la Dictadura, por lo que resulta prescindible reiterar nuevamente aquí su contenido general. En consecuencia nos limitaremos a continuación a señalar las novedades más destacadas que incorporó esta legislación de la República para nuestros funcionarios:

---

*Cabildos quedan fuera de los preceptos de la Ley de Bases hemos solicitado de algunos diputados la presentación de una proposición de ley solicitando que en tanto se aprueba la provincial queden dentro de ella y que en estas se consignen los mismos que en la municipal al objeto de que, como ahora, todos pertenezcamos al mismo Cuerpo con idénticos deberes y derechos”.*

No tenemos constancia de que se recogiese esta sugerencia en el texto legal definitivo de la ley, aunque sí advertimos que en su articulado dedicado a los secretarios, y en relación a la base previa antecesora, se añadió respecto a los funcionarios de la primera categoría que formarían parte de la misma los de “... los demás organismos superiores de la Administración local” (vide., artículo 171 de la Ley municipal orgánica de 31 de octubre de 1935).



1. Por primera vez se otorga el carácter de “*nacional*” a los Cuerpos de Secretarios y de Interventores de la Administración local, del que se excluye de manera incomprensible a los Depositarios, los cuales fueron repuestos por la Ley tras su breve defenestración por el ya comentado Decreto de 27 de febrero de 1934.

2. Se crean tres categorías en el Cuerpo de Secretarios, conforme a la siguiente clasificación según criterio de población<sup>449</sup>:

- Categoría primera: secretarías de municipios de más de 8.000 habitantes y de capitales de provincia.

- Categoría segunda: se corresponde con las de más de 2.000 hasta 8.000 habitantes.

- Categoría tercera: aquellas adscritas a municipios entre 500 y 2.000 habitantes.

Además se crea una categoría especial de *secretarios habilitados* para municipios con población inferior a 500 habitantes que no figurarían en el escalafón general del cuerpo.

Las designaciones corresponden a los propios Ayuntamientos por concurso u oposición entre candidatos que figuren en las respectivas categorías de los escalafones nacionales. Los secretarios de la categoría especial inferior son nombrados libremente por las corporaciones entre quienes ostenten el título oportuno obtenido por examen ante tribunal competente.

3. El Cuerpo de Interventores mantiene las mismas seis categorías de antaño, con la lógica adaptación de tramos presupuestarios a partir del cual resulta obligado el nombramiento de los mismos, que pasan de 100.000 a 200.000 pesetas. En la categoría especial únicamente figura el Ayuntamiento de Madrid, como consecuencia de la exclusión de Barcelona por estar ya vigente la Ley municipal de Catalunya del año anterior.

4. El restablecido Cuerpo de Depositarios está ahora formado por quienes hubieran optado por retornar al mismo después de haber ingresado en el de

---

<sup>449</sup> De acuerdo con este nuevo criterio, en Baleares las Secretarías de los Ayuntamientos quedaron por categorías estadísticamente establecidas de la siguiente manera: De primera, 11 (16,6%); de segunda, 40 (60,6%); de tercera, 14 (21,2%); categoría especial de menos de 500 habitantes: 1 (1,6%) (Escorca). Así lo refleja el número 89 de la revista “*El Secretariado Balear*”, en su página 381 correspondiente al mes de octubre de 1935.

Interventores en aplicación del precedente Decreto de 27 de febrero de 1934, además de aquellos que se incorporarán por oposición en virtud del correspondiente proceso selectivo. Existe una sola categoría y es obligatoria su dotación únicamente en municipios con presupuesto superior a las 400.000 pesetas.

5. Los Secretarios e Interventores mantienen la obligación de advertencia de ilegalidad que instituyó el Estatuto municipal, y se le añade ahora la de remitir al Gobernador civil, en el plazo de cinco días, la certificación del acuerdo adoptado y de la advertencia formulada.

6. Se articulan nuevas medidas encaminadas a la formación, consolidación de derechos pasivos y garantías de inamovilidad de estos funcionarios, con la previsión de creación de una Escuela Nacional de Funcionarios de Administración Local, de un Montepío general dentro del Instituto Nacional de Previsión y de un Tribunal disciplinario de naturaleza administrativa en cada capital de provincia, que podrá actuar potestativamente a requerimiento de los interesados con carácter sumario y de forma gratuita previamente a la vía contencioso-administrativa. Ninguna de estas tres previsiones, sin embargo, llegaron a desarrollarse en la etapa republicana<sup>450</sup>.

Finalmente sólo nos resta señalar que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria décima de la Ley municipal orgánica, se mantuvo en vigor la normativa de desarrollo del Estatuto municipal de Calvo Sotelo sobre funcionarios locales, puesto que los reglamentos de aplicación de la misma que se preveían en dicha disposición no llegaron a publicarse.

---

<sup>450</sup> BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, cit., pg. 245.

## CAPÍTULO IX.- GUERRA CIVIL Y DICTADURA DEL GENERAL FRANCO (1936-1975)

### 1. BREVE REFERENCIA AL CONTEXTO HISTÓRICO

La clara derrota de la C.E.D.A. en las elecciones generales de febrero de 1936, propició un desplazamiento hacia los sectores más radicales de las fuerzas conservadoras –monárquicos renovadores y falangistas- en la iniciativa de oposición a la colación de izquierdas del Frente Popular que había resultado vencedora de estos comicios a nivel general del Estado<sup>451</sup>.

Especial significación tuvo la convulsa sesión parlamentaria del día 16 de junio de 1936, en la que el destacado líder monárquico y consagrado municipalista, José Calvo Sotelo, vertió desveladas advertencias sobre la posibilidad real de que en aquellas circunstancias políticas se pudiese producir un golpe de Estado militar<sup>452</sup>.

Finalmente los crecientes rumores se confirmaron apenas un mes más tarde cuando el 17 de julio se inició la rebelión militar en el norte de África, protagonizada por el general Franco, por aquel entonces Comandante General de Canarias, quien posteriormente aglutinaría la jefatura de los rebeldes. El golpe se reproduce en los días posteriores en el resto del país, pero con suerte desigual, pues la sublevación fracasa en la mayor parte de las grandes ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia), con lo que se asiste a una situación de extrema confusión pues si bien la asonada militar no triunfa, tampoco es derrotada<sup>453</sup>.

El país quedó dividido en dos bandos, con una clara superioridad territorial inicial del Gobierno de la República que ocupaba aproximadamente los dos tercios de la Península, y el control de las principales ciudades excepto

---

<sup>451</sup> En Baleares, no obstante, el triunfo correspondió a la coalición de los partidos de la derecha, que consiguió el 68,75% de los sufragios en Mallorca, el 59,34% en Menorca y el 80,70% en Ibiza. Vid., COMPANY I MATES, A.: «Dictadura, República i... » cit, pg. 282.

<sup>452</sup> «Sería loco el militar que al frente de su destino no estuviera dispuesto a sublevarse en favor de España y en contra de la anarquía, si ésta se produjera», dijo el Diputado Calvo Sotelo, ante cuya afirmación le espetó el Presidente de la cámara que: «No haga S.S. invitaciones que fuera de aquí pueden ser mal traducidas». Diario de sesiones de Cortes – Congreso de los Diputados. Legislatura de 1936. 16-06-1936. N.º 45.

<sup>453</sup> Fiel reflejo de este resultado fragmentario lo atestigua el caso de Baleares, donde la sublevación militar contra la República se consagra inicialmente en Mallorca y las islas Pitiusas, pero no en Menorca que se mantuvo fiel al Gobierno republicano hasta el final de la contienda civil en febrero de 1939.

la de la capital andaluza<sup>454</sup>. Sin embargo, el curso de la larga contienda fratricida decantó su conocido resultado final a favor del denominado bando nacional, cuyos efectivos militares fueron desequilibrando la ocupación zonal del territorio contando con el decidido apoyo de las fuerzas del Eje, la Alemania de Hitler y la Italia de Mussolini, frente a la postura tibia de no inmiscuirse en las hostilidades internas que adoptaron las democracias occidentales europeas, Francia e Inglaterra, temerosas en aquellos momentos de la capacidad bélica que iban adquiriendo sus futuros enemigos en el gran conflicto mundial que se avecinaba. Aparte de la escasa ayuda mexicana, sólo la Unión Soviética prestó material y suministro al bando republicano, a cambio de las reservas de oro del Banco de España<sup>455</sup>.

La guerra civil se dio por terminada el día 1 de abril de 1939, tras la ocupación del último reducto de resistencia que quedaba, precisamente en la capital del país, y a partir de entonces se perpetuó una larga etapa de autoritarismo protagonizado por el régimen del general Franco, que se prolongó por espacio de casi cuarenta años hasta la muerte del dictador en 1975.

Durante este largo trance se sucedieron varias etapas entre las que cabe diferenciar una posguerra traumática (1939-1950) caracterizada por la autarquía interna y el aislacionismo internacional; un período intermedio de apertura al mundo exterior (1950-1960) -favorecido por el respaldo de las potencias occidentales, principalmente los EEUU, en pos de la búsqueda de un aliado estratégico frente al bloque comunista-; una etapa postrera de franco desarrollo económico e industrial (1960-1970) –avalado, en gran medida, por el potencial turístico de que disponía el país-; y un convulso final (1970-1975) en el que se vislumbraba ya el deterioro del régimen político y su incapacidad para hacer frente a las demandas de apertura y modernización que demandaba, cada vez con mayor insistencia, una población activa que no había padecido los horrores de la guerra y que aspiraba a salir del letargo político de todos estos años.

Estos elementos sociopolíticos condicionarán, de modo muy acusado, las estructuras de las Entidades Locales en las que desarrollan su vida profesional los protagonistas de nuestro estudio, y que van a ser objeto de pormenorizado análisis en los próximos apartados de este capítulo que nos adentramos a comentar.

---

<sup>454</sup> COMELLAS GARCÍA-LLERA, J.L., *Historia de España ...*, cit., pgs. 386-387.

<sup>455</sup> VALDEÓN BARUQUE, J., PÉREZ J., y JULIÁ DÍAZ, A, *Historia de España*, cit., pgs 519-520.

## 2. NORMATIVA RELEVANTE EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL Y FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS SECRETARIOS, INTERVENTORES Y DEPOSITARIOS

### 2.1. GUERRA CIVIL Y POSGUERRA: TIEMPOS DE DEPURACIONES IDEOLÓGICAS Y ESTATALIZACIÓN DE LOS CUERPOS NACIONALES.

#### 2.1.1. LAS DEPURACIONES POLÍTICO-SOCIALES COMO SISTEMA REPRESOR GARANTISTA DE FIDELIZACIÓN AL NUEVO ESTADO TOTALITARIO.

La situación creada tras el golpe de estado parcialmente frustrado originó dos escenarios distintos, pues mientras en la zona de influencia del bando nacional los militares sublevados se apresuraron a declarar el estado de guerra<sup>456</sup>, en los territorios que se mantuvieron leales a la República se intentó aparentar una normalidad institucional alejada ciertamente de la realidad cotidiana<sup>457</sup>.

Por lo que atañe al ámbito territorial de las Islas Baleares, el Comandante Militar de Baleares, Manuel Goded Llopis, se apresuró a dictar el Bando de Guerra el día 19 de julio de 1936<sup>458</sup>, por el que declaraba que quedaban destituidas todas las autoridades civiles y asumía personalmente el mando absoluto «*de todo el archipiélago*<sup>459</sup>». En los municipios sometidos a la jurisdicción militar de los insurrectos los alcaldes fueron sustituidos<sup>460</sup> por

---

<sup>456</sup> El general Miguel Cabanellas Ferrer, presidente de la autoproclamada Junta de Defensa Nacional, dispuso en fecha 28 de julio de 1936 la confirmación de los bandos de declaración del estado de guerra en aquellas provincias en que ya hubiera tenido lugar, así como su extensión al resto de territorio nacional. Ambos edictos fueron publicados en el Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España, núm. 3, de 30 de julio de 1936, y pueden consultarse en los dominios:

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1936/003/J00011-00011.pdf>

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1936/003/J00009-00010.pdf>

<sup>457</sup> Baste observar que la declaración del estado de guerra en el bando republicano no tuvo lugar hasta bien avanzada la contienda y a punto de su finalización, pues el mismo se publicó en la Gaceta de la República, núm. 23, de fecha 23 de enero de 1939, y se encuentra disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1939/023/B00361-00361.pdf>

<sup>458</sup> CAPELLÀ FORNÉS, LI.: Diccionari vermell. Editorial Moll, Palma, 1989, pg. 16.

<sup>459</sup> Ya hemos comentado en otro lugar que esto no fue así en su completitud, pues Menorca se mantuvo alineada a favor del bando republicano hasta febrero de 1939, en las postrimerías del conflicto bélico civil.

<sup>460</sup> Y en determinados casos incluso ejecutados, como sucedió con los alcaldes de los tres grandes municipios de Mallorca, Emili Darder Cànaves (Palma), Antoni Mateu Ferrer (Inca) y Antoni Amer Llodrà (Manacor).

personas adictas a los sublevados, y únicamente los de Petra, Consell y Lloseta fueron ratificados en su cargo<sup>461</sup>.

En cuanto a los protagonistas de nuestro estudio debemos empezar señalando que en el Boletín Oficial de la Provincia de Baleares del 11 de agosto de 1936 se publicó el edicto del Comandante Militar accidental de las islas, Aurelio Díaz de Freijo Durá, por el que se requería a todos los funcionarios públicos para que en el plazo de cuarenta y ocho horas manifestaran por escrito, en presencia del Jefe de la Dependencia correspondiente, su adhesión al autodenominado movimiento nacional, bajo la siguiente fórmula ritual: *“Prometo por mi honor mi inquebrantable adhesión al movimiento nacional salvador de España”*.

Precisamente, y en relación al cumplimiento de este mandato, la Junta de Gobierno del Colegio Oficial del Secretariado Local de Baleares, en su primera sesión celebrada el día 14 de noviembre de 1936 tras el agitado período estival, acordó por unanimidad testimoniar su *“más firme e inquebrantable adhesión al Movimiento Nacional Salvador de España”*. En esta misma sesión también se dio cuenta de un oficio remitido por el Comandante Militar, en fecha 15 de octubre anterior, por el que se decretaba *“la suspensión de empleo y sueldo, con carácter definitivo”* de dos miembros del Colegio que se habían negado a firmar el referido escrito de adhesión. Se trataba de los secretarios municipales de Algaida y Sant Joan, Rafael Gamero Ginata, y de Artà, Guillermo Llinàs Riera, a los que bajo la forma eufemística transcrita se les destituyó llanamente de sus cargos. Aparte de los reseñados, no hemos localizado en los libros de actas colegiales citas de otros incumplimientos, por lo que debemos deducir que el sometimiento a las nuevas consignas fue generalizado<sup>462</sup>.

En qué medida este respaldo mayoritario obedeció a las propias convicciones de los miembros de los cuerpos nacionales o, por el contrario, fue

---

<sup>461</sup> FERRARI BILLOCH, F.: *Mallorca contra los rojos*. Imprenta de Amengual y Muntaner, Palma, 1936, pg 206.

<sup>462</sup> De acuerdo con las averiguaciones que hemos podido realizar, la suerte de estos dos jóvenes secretarios que se atrevieron a desafiar el mandato de adhesión militar fue ciertamente dispar. Así, por lo que se refiere al primero de ellos, después de ser destituido por el propio Ayuntamiento de Algaida en sesión de día 12 de agosto de 1936, fue sometido a un Consejo de Guerra y posteriormente fusilado el día 5 de junio de 1937 en el Fortín de Illetes. Vid. ANTICH SERVERA, R.: *Memòria als republicans víctimes de la repressió feixista a Algaida durant la Guerra Civil de 1936*. Ajuntament d'Algaida, 2002, pgs. 47-49.

En cuanto al segundo, pudo escapar de la represión franquista protagonizando una huida esperpéntica, pues se lanzó de noche a la Bahía de Palma, delante de la Catedral, y alcanzó a nado un buque francés fondeado en la misma donde pidió asilo y pudo exiliarse hacia Marsella, según el relato que hemos podido leer en la revista local *“Flor de Card”* de Sant Llorenç des Cardessar –de donde era originario– correspondiente al número 340 de agosto-septiembre de 2006, pgs. 16-17.

el producto de una comprensible y natural apuesta por la supervivencia personal está por dilucidar, aunque por el contexto radical que destilan las fuentes normativas consultadas es evidente que debió ser prácticamente imposible para nuestros funcionarios locales mantenerse, siquiera, en una posición neutral a los postulados ideológicos que emanaban desde el nuevo poder establecido.

En este sentido debemos apuntar que por Decreto de 30 de septiembre de 1936 del Presidente de la Junta de Defensa Nacional<sup>463</sup> se prevé la constitución de Comisiones Gestoras que actuarían como órganos sustitutivos de los ayuntamientos republicanos en los municipios pertenecientes al territorio nacional. Su organización se adaptaría al régimen ordinario de Comisión Permanente y Ayuntamiento Pleno que establecía la Ley municipal republicana de 31 de octubre de 1935 –de la cual no se renegaba-, pero se huía expresamente del “*parlamentarismo*” confiando su mandato y administración “*a un reducido número de personas*” que, por supuesto, debían ser “*afectas al Movimiento Nacional*” y contar con el beneplácito del jefe local del partido único, la Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S.<sup>464</sup>.

A partir de entonces esta imposición ideológica va a estar presente y a condicionar la estructura política-administrativa de las corporaciones locales ubicadas en el territorio de las fuerzas integrantes del llamado “*alzamiento nacional*”, extendiéndose a los municipios que progresivamente fueron cayendo en la órbita de dicho bando conforme avanzaba el curso de la guerra. Aún más, una vez acabada la misma su pervivencia se prolongará a lo largo de la larga etapa de la dictadura franquista como tendremos ocasión de comprobar en los próximos apartados de nuestro estudio.

Resultó evidente, pues, que la preservación del sistema ideológico que había resultado vencedor en el campo de batalla precisaba de una acción contundente de control y sumisión del aparato burocrático funcional sobre el cual debía cimentarse la Administración Pública leal al Nuevo Estado Totalitario<sup>465</sup>. De esta manera, la Ley de 10 de febrero de 1939<sup>466</sup> dispuso la

---

<sup>463</sup> Publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España, núm. 33, de fecha 2 de octubre de 1936. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1936/033/J00130-00130.pdf>

<sup>464</sup> Vid., orden de composición de las Comisiones Gestoras reguladas por Orden de 30 de octubre de 1937, publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 379, de fecha 3 de noviembre de 1937. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1937/379/A04156-04157.pdf>

<sup>465</sup> Esta expresión es reconocida por el propio Gobierno General del bando franquista en la citada Orden de 30 de octubre de 1937 cuando en su preámbulo afirma: “*Hasta tanto que los trabajos encaminados a dar la organización al Nuevo Estado Totalitario toquen a su fin, se hace preciso tener un control exacto sobre la Administración Local Española, ...*”

<sup>466</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 45, de fecha 14 de febrero de 1939. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1939/045/A00856-00859.pdf>

fijación de normas para la depuración de funcionarios públicos, tal como así lo indicaba de forma elocuente su propio título. En desarrollo de la misma, la Orden de 12 de marzo de 1939<sup>467</sup>, sobre depuración de funcionarios de la Administración Local en relación con el Movimiento Nacional, se ocupó de adaptar las directrices de la ley anterior a los empleados de las corporaciones locales. Por último, en este *iter* normativo de procesos depuradores, y ya más centrados en el objeto de nuestras investigaciones, debemos señalar la Orden de 28 de septiembre de 1939, de creación del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local<sup>468</sup>, en cuyo artículo 2º, apartado e) se confería a la Junta de dicho Colegio la facultad y atribución de cooperar a la depuración de los funcionarios de la Administración Local. Además, en el artículo tercero de la misma, se previno que: *“La Junta de los Colegios provinciales tendrá, a su vez, jerarquía sobre los colegiados de su jurisdicción, velando por el prestigio de los mismos, tanto en competencia y honorabilidad, como en dignidad profesional...”*, lo que dio lugar al dictado de otra resolución posterior, materializada en la Orden de 11 de noviembre de 1939<sup>469</sup>, que atribuyó a los Colegios provinciales la obligación de emitir informes sobre las conductas de sus miembros, sujetos también al ineludible e implacable proceso de depuración.

En cumplimiento de este deber, la Junta de Gobierno del Colegio oficial del Secretariado Local de Baleares procedió a emitir los correspondientes informes de depuración a partir de la sesión celebrada en fecha 23 de diciembre de 1939, de la cual hubo de ausentarse, para no incurrir en supuesto de incompatibilidad, el presidente de la misma, que había sido nombrado instructor de dichos procedimientos por el Gobernador Civil de la provincia. Hemos examinado las actas del Colegio en las que se transcriben los mencionados informes y podemos acreditar que en su práctica totalidad se emitieron en sentido favorable a las depuraciones, es decir, se propuso la admisión del funcionario sometido a dicho proceso por considerar que no se habían detectado en el mismo conductas improcedentes con el nuevo orden ideológico instaurado<sup>470</sup>.

---

<sup>467</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 73, de fecha 14 de marzo de 1939. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1939/073/A01473-01475.pdf>.

<sup>468</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 277, de fecha 4 de octubre de 1939. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1939/277/A05554-05555.pdf>.

<sup>469</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 318, de fecha 14 de noviembre de 1939. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1939/318/A06380-06380.pdf>

<sup>470</sup> Únicamente hemos localizado un supuesto en el que se informó en sentido desfavorable, y fue acordado en la sesión del día 31 de enero de 1942 en relación a la conducta del secretario de segunda categoría, Francisco Bauzá Crespí, durante el período en que desempeñó su cargo en el Ayuntamiento de Esporles. Textualmente se puede leer en la mencionada acta que: *“Se sabe actuó como propagandista de los idearios que defendía el llamado Frente Popular; fue director del Ayuntamiento que aplicó un presupuesto no autorizado por el Ilmo. Sr.*



De la misma manera, hemos constatado que el período de mayor intensidad en la instrucción de estos expedientes de depuración coincide con los primeros años de la posguerra (1939-1947), aunque de manera esporádica también hemos encontrado actuaciones en el mismo sentido en años posteriores que incluso llegan a alcanzar las postrimerías de la década de los cincuenta<sup>471</sup>, lo que nos da una visión elocuente del grado de intensidad que en el control de sus conductas el régimen de la dictadura aplicó sobre los miembros de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, sin lugar a dudas consciente de la importancia que representaban sus cometidos en el engranaje de la maquinaria burocrática de las corporaciones en las que prestaban sus servicios<sup>472</sup>.

## 2.1.2. LAS MEDIDAS CENTRALIZADORAS APLICADAS SOBRE LOS CUERPOS NACIONALES DE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

Tras finalizar la guerra civil, España se convirtió en un estado unitario, fuertemente centralizado, dominado por una dictadura cesarista encarnada en la figura del General Franco, cuyo objetivo programático esencial era el de perpetuar el nuevo régimen sin límites de tiempo o condición<sup>473</sup>.

---

*Delegado de Hacienda, y alardeó contra quien, en cumplimiento de su deber, tuvo que informar en contra del supuesto referido”.*

<sup>471</sup> Así nos lo demuestra un acuerdo de 26 de julio de 1958, en el que se puede leer que el Ayuntamiento de Campanet interesó un informe sobre el que había sido secretario de dicha corporación, Benito Oliver Ramis, a efectos del expediente de depuración político-social que se instruía. La respuesta colegial fue que no constaba antecedente alguno en su contra.

<sup>472</sup> VERA TORRECILLA, R.J. , «Fundamento, origen y evolución de los Cuerpos Nacionales (III)..... », pgs 12-13, afirma al respecto: *“Es en este contexto político caracterizado por la ideologización de la función pública y el férreo centralismo, donde los Cuerpos Nacionales desarrollan una labor valorada muy positivamente por el Estado pues, en definitiva, sirven a sus fines de control como pocos Cuerpos de funcionarios”.*

<sup>473</sup> VALDEÓN BARUQUE, J., PÉREZ J., y JULIÁ DÍAZ, A, *Historia de España*, cit., pg 520. Sobre esta faceta dominante de quien ostentó durante casi cuarenta años la Jefatura del Estado, y con ocasión de su designación como Generalísimo de los ejércitos del bando nacional, se atribuye al General Miguel Cabanellas, -que le había precedido en la presidencia de la Junta de Defensa Nacional creada a los pocos días de estallar el alzamiento militar-, la siguiente afirmación: *«Ustedes no saben lo que han hecho porque no le conocen como yo, que lo tuve a mis órdenes en el ejército de África, como jefe de una de las unidades de la columna a mi mando... Si ustedes le dan España, va a creerse que es suya y no dejará que nadie lo sustituya en la guerra o después de ella, hasta su muerte».* La cita original es de su hijo, Guillermo Cabanellas, y la recoge MUNIESA BRITO, Bernat, *Dictadura y transición: la España lampedusiana. I: La dictadura franquista. 1939-1975*. Barcelona, Publicacions de la Universitat de Barcelona, 2005, pgs. 41 y 42.

En consecuencia esta configuración se tradujo en un control exhaustivo de las instituciones por parte de la Administración del Estado, lo que acarreo una estrecha sujeción de los miembros de los Cuerpos Nacionales de Administración Local al servicio de la misma. De esta manera se acrecienta el perfil estatal de estos funcionarios que se convierten en elementos imprescindibles en la relación jerárquica, cuasi militar, que se establece desde el Ministerio de la Gobernación con respecto a los gobiernos locales, tutelados a través del Gobernador Civil de la correspondiente provincia.

Los escalafones padecen una considerable disminución producto de la conjunción de factores tan decisivos como fueron la apuntada depuración<sup>474</sup>, el decrecimiento vegetativo durante el período de la guerra, las víctimas acaecidas en la misma y el significativo capítulo de la emigración de los exiliados<sup>475</sup>. Por este motivo, la Orden de 15 de julio de 1940<sup>476</sup> encomienda a la Dirección General de Administración Local la formación de las relaciones que componen los diferentes escalafones de los miembros integrantes de los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local, según las categorías que les corresponda, con el propósito de que sirvieran de guión para la provisión de las vacantes existentes. En esta norma se preveía el procedimiento de formación de los distintos escalafones, con participación de los interesados a efectos de reclamaciones *“debidamente fundamentadas”* contra inclusiones o exclusiones incorrectas o producto de errores observados. Resueltas las mismas se publicarían los escalafones provisionales como paso previo a los definitivos, para los cuales se estableció una periodicidad anual totalizada en la fecha del 1 de enero de cada ejercicio, mediante oportuna inserción en el Boletín Oficial del Estado. Sin embargo, las circunstancias devastadoras del conflicto civil padecido provocaron una considerable demora en el calendario de formación de dichos escalafones, los cuales no se empezaron a publicar hasta varios años después<sup>477</sup>.

---

<sup>474</sup> SOSA WAGNER, F.: «Caciquismo, funcionarios...», cit, pg. 4, explica al respecto que: *“Tras la guerra civil, las depuraciones políticas anteriores constituyeron un inocente juego de párvulos porque los escalafones fueron puestos contra el paredón y manaron sangre. Hecha la macabra limpieza se ultimó la centralización de los cuerpos de funcionarios locales, un modelo con el que se encontraría el régimen democrático instaurado a partir de 1977”*.

En Baleares hemos podido localizar cuatro casos de secretarios que perdieron la vida por esta cuestión: Miquel Tur Roig, secretario del Ayuntamiento de Santa Eulàlia del Riu (1936); Rafael Gamero Ginata, secretario de los Ayuntamientos de Algaida y Sant Joan (1937); Martín Ros García, secretario del Ayuntamiento de Calvià (1937); y Miquel Capó Capó, secretario del Ayuntamiento de Campanet (1938);

<sup>475</sup> NIETO GARCÍA, A.: «De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 11, Madrid, 1976. pg. 570.

<sup>476</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 207, de fecha 25 de julio de 1940. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1940/207/A05150-05151.pdf>.

<sup>477</sup> Así por ejemplo, el escalafón definitivo del Cuerpo de Secretarios de primera categoría, totalizado en 31 de diciembre de 1939, no se publicó en el Boletín Oficial del Estado hasta el día 16 de octubre de 1943, mientras que la formación definitiva del de segunda categoría,

El proceso de recomposición centralizadora se inició con la Ley de 13 de julio de 1940<sup>478</sup>, por la que se establece un régimen municipal transitorio para los municipios adoptados por su Excelencia el Jefe del Estado<sup>479</sup>, que sustrajo de la competencia de los ayuntamientos la facultad que hasta entonces habían tenido de nombrar y separar a los secretarios e interventores de fondos, para otorgársela a la Dirección General de Administración Local, de quienes van a depender directa y jerárquicamente a partir de ahora. Los depositarios quedaron de momento al margen, pues de ellos nada se decía en esta ley que dispuso que la organización de los servicios de recaudación y depositaría estarían bajo la atribución directa del Alcalde.

En este mismo año de 1940 se van a promulgar dos leyes más que van a reforzar la tendencia estatalizadora sobre los miembros de los Cuerpos Nacionales de Administración Local protagonistas de nuestra atención, dirigidas una a la preparación y capacitación de sus miembros y la otra a regular el sistema de provisión de las numerosas vacantes existentes.

La primera de ellas es la Ley de 6 de septiembre de 1940, de creación del Instituto de Estudios de Administración Local<sup>480</sup>, organismo dependiente del Ministerio de la Gobernación, que se va encargar a partir de entonces de la expedición de los títulos necesarios para ejercer los cargos de los Secretarios, Interventores y Depositarios<sup>481</sup>. Dentro del mismo se van a organizar diversas secciones, entre las cuales cabe destacar, a nuestros efectos, la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos, cuya misión esencial va a ser la de la preparación de los futuros profesionales de modo centralizado, a través de un único centro ubicado en Madrid, sin perjuicio de posibles futuras extensiones a otras capitales de provincia para organizar cursos limitados a la

---

también referida a la misma fecha anterior, no se insertó hasta el día 5 de marzo de 1948. Ambas disposiciones pueden consultarse en los dominios siguientes:

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1943/289/D00001-00036.pdf>

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1948/065/A00885-00885.pdf>

<sup>478</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 210, de fecha 28 de julio de 1940. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1940/210/A05210-05216.pdf>.

Fue objeto de desarrollo normativo mediante el Decreto de 24 de junio de 1941, por el que se aprobó su reglamento provisional. Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 190, de 9 de julio de 1941. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1941/190/A05132-05138.pdf>.

<sup>479</sup> Esta ley partía de la concepción paternalista y tutelar del nuevo régimen, y tenía por antecedente directo el Decreto de 23 de septiembre de 1939, publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 274, de fecha 1 de octubre de 1939, disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1939/274/A05489-05490.pdf>, por el que en aras a la reconstrucción de aquellas localidades especialmente dañadas por la guerra se estableció un régimen de ayudas dirigidas por el Gobierno bajo la parafernalia de la “*adopción*” de las mismas por el Jefe del Estado.

<sup>480</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, num. 261, de fecha 17 de septiembre de 1940. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1940/261/A06441-06445.pdf>

<sup>481</sup> Se materializa así, al fin, la figura de la Escuela de Administración Local que previno la Ley municipal republicana de 1935 y que no se había podido llegar a acometer por la irrupción del conflicto bélico civil.

capacitación de secretarios de categorías inferiores, oficiales administrativos y técnicos auxiliares<sup>482</sup>.

La labor de este instituto ha sido muy ensalzada por la comunidad de profesionales y estudiosos del mundo local debido a la fructífera tarea de formación, investigación, aprendizaje, catalogación de recursos bibliográficos y edición de publicaciones especializadas que desarrolló durante su larga existencia, la cual se prolongó más allá del período franquista hasta su definitiva fusión con el actual Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en 1987. Desde sus orígenes contó entre su profesorado con referentes de primer orden en el ámbito doctrinal y académico municipalista como fueron Jordana de Pozas, Gascón Mir o su primer director, Ruiz del Castillo, que se involucraron decididamente en la formación y perfeccionamiento del funcionariado local, con especial dedicación a los Secretarios, Interventores y Depositarios, quienes llegaron a adquirir, desde la asepsia técnica, un elevado nivel profesional al margen del intervencionismo político que imperaba en las corporaciones locales de la época<sup>483</sup>.

Finalmente, la Ley de 23 de noviembre de 1940, por la que se establecen normas para regular la provisión de vacantes, mediante concurso, en los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local<sup>484</sup>, articulará también el mecanismo de centralización necesario para completar la operativa que en este sentido emprendió la Administración estatal para controlar a sus funcionarios cualificados en el ámbito de la Administración Local. En este sentido pasa a depender de la Dirección General de Administración Local del Ministerio de la Gobernación, la resolución de los concursos que se convoquen para la provisión de las plazas de Secretarios, de primera y segunda categoría, la de Interventores y también la de Depositarios. La de los Secretarios de tercera categoría –municipios entre quinientos y dos mil habitantes- será resuelta por el Gobernador civil de la provincia correspondiente. Las corporaciones locales sólo tendrán participación a través de la audiencia que se les conceda, sin que su parecer sea vinculante, pues la propuesta de nombramiento en terna de aspirante corresponderá a un Tribunal calificador constituido en el Ministerio de Madrid.

---

<sup>482</sup> En 1968 se creó en Barcelona un centro del Instituto de Estudios de la Administración Local, según aparece transcrito en el libro de actas del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local de Baleares correspondiente a la sesión de 8 de junio de 1968.

<sup>483</sup> ORDUÑA REBOLLO, E., *Secretarios, Interventores y ...*, cit., pgs. 273-283, afirma textualmente que: “En una palabra, Secretarios, Interventores y Depositarios siempre percibieron al Instituto, entonces y ahora, como su casa.”

<sup>484</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 339, de fecha 4 de diciembre de 1940. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1940/339/A08322-08325.pdf>

Interesa resaltar que los criterios aplicables para la resolución de los concursos son de tipo técnico (mejor número en el escalafón, posesión de títulos académicos profesionales, haber ganado otras oposiciones...), aunque también se introducen elementos subjetivos como aspectos susceptibles de consideración (carecer de nota desfavorable, la mejor aptitud y suficiencia acreditadas en el ejercicio del cargo...). Donde sí se aprecia una mayor carga política es en el sistema de resolución de empates, pues en este caso van a ser decididos por criterios de pura naturaleza ideológica<sup>485</sup>. Al margen de estas preferencias también deberán tenerse en cuenta las que se contienen en una norma anterior, la Ley de 25 de agosto de 1939, sobre provisión de plazas de la Administración del Estado con mutilados, ex combatientes y ex cautivos<sup>486</sup>, de marcado carácter militar, que en su artículo sexto había determinado inicialmente su aplicación para el ingreso en los Cuerpos Nacionales de Administración Local, pero no para la provisión de una plaza concreta.

Con posterioridad el grueso de los escalafones va a ser incrementado en virtud el Decreto de 16 de octubre de 1941, por el que se regula la incorporación a los Cuerpos Nacionales de Secretarios e Interventores de Administración Local de los que ingresaron al amparo de la legislación especial de Catalunya<sup>487</sup> antes del 18 de julio de 1936 y siempre que hubieran obtenido favorablemente la depuración en el orden político social y tuviesen acreditada su adhesión al Movimiento Nacional. En igual sentido de acrecentamiento hay que significar dos leyes promulgadas un año más tarde, en concreto la Ley de 14 de octubre de 1942, por las que se fijan normas para el ingreso en el escalafón de Secretarios de Ayuntamiento de tercera categoría<sup>488</sup>, y la Ley de 12 de diciembre de 1942<sup>489</sup>, respecto de los Interventores y Depositarios, encaminadas ambas a posibilitar el ingreso de aquellos funcionarios que

---

<sup>485</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el artículo quinto de esta ley, los criterios aplicables serán, por este orden, los siguientes: a) la condición de Caballero Mutilado por la Patria; b) la de oficial provisional o de complemento que haya alcanzado, por lo menos, la medalla de campaña o reúna las condiciones para su obtención que se precisan; c) la de excombatiente que cumpla el mismo requisito que en el apartado anterior; d) la de excautivo por la causa nacional que haya luchado con las armas por la misma o que haya sufrido prisión en las cárceles o campos rojos durante más de tres meses, siempre que acredite su probada adhesión al Movimiento desde su iniciación y su lealtad al mismo durante el cautiverio; y e) la de huérfano o persona económicamente dependiente de víctima nacional de la guerra o asesinado por los rojos.

<sup>486</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 244, de fecha 1 de septiembre de 1939. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1939/244/A04854-04856.pdf>.

<sup>487</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 315, de fecha 11 de noviembre de 1941. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1941/315/A08797-08798.pdf>

<sup>488</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 300, de fecha 27 de octubre de 1942. Además esta ley modifica la anterior de 23 de noviembre de 1940 en el sentido de atribuir también a la Dirección General de Administración Local la resolución de los concursos de provisión de vacantes existentes en la tercera categoría de los Secretarios. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1942/300/A08598-08600.pdf>

<sup>489</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 361, de fecha 27 de diciembre de 1942. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1942/361/A10591-10592.pdf>

hubiesen ejercido interinamente sus cargos, a partir de la misma fecha de referencia, en municipios sometidos a la jurisdicción del bando nacional y con la consabida acreditación de afección ideológica al régimen establecido.

## 2.2. LA CONSOLIDACIÓN DEFINITIVA DEL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS CUERPOS NACIONALES DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (1945-1975).

### 2.2.1. LA ETAPA CENTRAL (1945-1968)

Las tres leyes vistas de 1940 son el preludio del sólido compendio legislativo local que marcará toda la etapa de la dictadura franquista, iniciado con la Ley de 17 de julio de 1945<sup>490</sup>, de Bases de Régimen Local, y desarrollado posteriormente a través del Decreto de 16 de diciembre de 1950<sup>491</sup>, por el que se aprueba el texto articulado de la misma, así como el definitivo Decreto de 24 de julio de 1955<sup>492</sup>, que completará este marco normativo con un texto articulado y refundido que tendrá vigencia lastrada hasta la implantación de la actual etapa constitucional<sup>493</sup>.

En la década de los cincuenta, además, debemos añadir a la normativa apuntada el Reglamento de Funcionarios de Administración Local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952<sup>494</sup>, y la Ley de 3 de diciembre de 1953,

---

<sup>490</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 199, de fecha 18 de julio de 1945. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1945/199/A00360-00384.pdf>

<sup>491</sup> Publicado por tramos en los Boletines Oficiales del Estado, núm. 363, 364 y 365, de fechas 29, 30 y 31 de diciembre de 1953, respectivamente. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1950/363/A06037-06060.pdf>  
<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1950/364/A06072-06095.pdf>  
<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1950/365/A06108-06114.pdf>

<sup>492</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 191, de fecha 16 de julio de 1955. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1955/191/A04146-04180.pdf>. Se trató de una publicación inusual pues sólo se insertaron determinadas partes del texto refundido.

<sup>493</sup> Aún sin haber finalizado la contienda civil, a finales de 1938 ya se registraron intentos de abordar la conformación de un nuevo régimen local a través de la creación de una Comisión encargada de redactar un proyecto de Ley de Gobierno y Administración Local, presidida por Ramón Serrano Suñer, cuñado del general Franco y Ministro de Orden Público en la zona nacional, e integrada por alcaldes, catedráticos, abogados del Estado y funcionarios de los Cuerpos Nacionales, como fue el caso de Elviro Sans Rosselló, Jefe de la Sección provincial de Administración Local de Baleares y, en aquellos momentos, vocal del Colegio territorial de Baleares de quién recibió cumplidos elogios por dicha designación según consta en el acta de la Junta de Gobierno de 12 de noviembre de 1938. Sin embargo los trabajos realizados por la citada comisión fueron escasos y de nula trascendencia dadas las excepcionales circunstancias temporales en que se desarrolló. Puede consultarse la Orden de creación de la misma en el Boletín Oficial del Estado, núm. 128, de fecha 5 de noviembre de 1938. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1938/128/A02223-02224.pdf>.

<sup>494</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 180, de fecha 28 de junio de 1952. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1952/180/A02906-02929.pdf>

sobre modificación de la de bases del Régimen Local de 17 de julio de 1945<sup>495</sup>. El primero de estos textos es, sin lugar a dudas, una norma de obligada referencia para nuestro estudio en cuanto se incluye en él un auténtico catálogo de las funciones atribuidas a los Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local. No en balde ha sido definido por algún autor como *verdadero estatuto orgánico del funcionariado local* de la época<sup>496</sup>. En cuanto a la ley modificativa de 1953, su interés radica a nuestros efectos en lo dispuesto en su base adicional segunda que estableció un plazo de tres meses para la organización y puesta en marcha del denominado Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales que había sido creado por la base 68ª de la Ley de Bases de 1945<sup>497</sup>.

Es necesario insistir nuevamente en la importancia que representaba el modelo organizativo político-administrativo establecido, pues el principio jerárquico presidía las relaciones entre la Administración Local de la época y las instancias superiores a las que estaba sometida, encabezadas por el Ministerio de la Gobernación y seguidas por sus representantes periféricos en las diversas provincias, los Gobernadores Civiles. En esta ecuación de clara dominación política los miembros de los Cuerpos Nacionales no quedaron sustraídos de la misma, sino que precisamente fueron agentes destacados del sistema, -en especial los secretarios-, convertidos muchas veces en guardianes del Estado en el cumplimiento de la legalidad vigente. A cambio gozaron de un período de tranquilidad y estabilidad profesional que mitigó su evidente dependencia del poder central, muy estrechamente vinculada a los Gobernadores civiles provinciales<sup>498</sup>.

Como ha enfatizado la doctrina especializada en la materia<sup>499</sup>, el régimen franquista no *evoluciona* al mantenerse prácticamente inalterables sus bases programáticas a lo largo de todo su periplo de existencia, por lo que es

---

<sup>495</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 338, de fecha 4 de diciembre de 1953. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1953/338/A07144-07149.pdf>

<sup>496</sup> DE SIMÓN TOBALINA, J.L.: «Status histórico actual y futuro de los Secretarios de Administración Local» en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 207, 1980, pgs. 445-486.

<sup>497</sup> Este servicio obedecía a unas claras intenciones políticas de intervención y tutela, por parte del Poder central, sobre las entidades locales sometidas al papel subordinado que les otorgó el régimen franquista. Se organizó en servicios centrales y provinciales, éstos últimos ubicados en los Gobiernos civiles provinciales. Fueron suprimidos poco antes de la aprobación de la Constitución de 27 de diciembre de 1978, que se decantó hacia pautas autonomistas incompatibles con la situación política anterior. Entre el colectivo de funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Nacionales que desarrollaban su labor en ayuntamientos y diputaciones provinciales siempre se miró con recelo y temor las actuaciones de los agentes de este servicio, que pese a denominarse también de “asesoramiento” pusieron el acento en su faceta inspectora y controladora de la actividad administrativa local.

<sup>498</sup> VERA TORRECILLA, R.J. , «Fundamento, origen y evolución de los Cuerpos Nacionales (III)..... », cit., pg 12.

<sup>499</sup> MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con habilitación...*, cit., pg. 113.

dable enfocar un tratamiento unificado y sistemático del marco regulador del régimen estatutario de nuestros funcionarios en esta amplia etapa, el cual abordaremos de forma resumida en los siguientes subapartados.

#### 2.2.1.1. MANTENIMIENTO DE LOS CUERPOS NACIONALES

Los cuerpos nacionales de Secretarios y de Interventores creados en la etapa republicana precedente tienen su continuidad durante la dictadura franquista. A los mismos se les añade ahora el de Depositarios, que aún reconocido en la Ley de 31 de octubre de 1935 no se le había conferido todavía la calificación formal de “nacional”. Los mismos figuran detalladamente pormenorizados en el Reglamento de Funcionarios Locales de 1952, distinguiéndose diferentes categorías y clases en función de tramos de población y presupuestos de las entidades locales destinatarias de sus servicios, con una regulación muy similar a la del período anterior, por lo que huelga reiterar aquí de nuevo su innecesaria repetición<sup>500</sup>. Sólo destacaremos que el único empleo preceptivo en todas las entidades locales es el de Secretario, que deberá reunir necesariamente la condición de funcionario perteneciente al Cuerpo Nacional, a excepción de municipios con población inferior a 500 habitantes y entidades locales menores que no puedan mantenerlo, en cuyo caso se autoriza el desempeño de sus funciones por vecino apto y de reconocida probidad.

Como hemos ya apuntado, constituye un rasgo característico de los miembros de estos cuerpos nacionales su estricta sujeción a la jerarquía de dominación política del régimen, típica manifestación de la impronta cuasi militar que impregna el sistema político del momento. En este sentido la colegiación de sus miembros es obligatoria, y la designación de los cargos en las juntas de gobierno y asambleas generales de los respectivos centros colegiales es de atribución política<sup>501</sup>. La subordinación es tan intensa que llega

---

<sup>500</sup> Como novedad hay que reseñar que el Reglamento de Funcionarios Locales de 1952 regula el Cuerpo técnico de Directores de Bandas de Música Civiles a los que se les otorga también el status de Cuerpo Nacional de Administración Local. Su creación proviene igualmente de la época republicana en virtud de lo dispuesto en la Ley de 20 de diciembre de 1932. Dado su carácter especial alejado del objeto de nuestro estudio prescindiremos de más consideraciones sobre el mismo.

<sup>501</sup> FARIÑA JAMARDO, J.: *A flor de piel. Pequeñas y grandes cosas de la vida local*, El Secretariado S.A., Barcelona, 1969, pgs. 7 y 8, crítica con inusitada osadía –por hacerlo en plena dictadura- el sistema de tutela imperante al afirmar: “*Está visto que no sólo los Municipios están tutelados por el Estado y sus órganos, sino que bajo régimen de tutela permanente viven sus servidores en general y los componentes de los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios, en particular. De no ser así no puede explicarse como: (...) Mientras los demás Colegios profesionales eligen sus cargos y Juntas rectoras, los Colegios de Secretarios y Depositarios, si bien eligen las Juntas rectoras, no pueden designar los cargos fundamentales de las mismas*”.



al exagerado extremo de que se requiera la autorización del Gobernador civil para la simple realización de cursos de perfeccionamiento profesional<sup>502</sup>, lo que da muestra de su magnitud. En esta misma línea hay que anotar el acuerdo adoptado el 4 de abril de 1962 por el Colegio Nacional por el que se nombró presidente de honor de la organización colegial al mismísimo Jefe del Estado, Francisco Franco Bahamonde<sup>503</sup>.

#### 2.2.1.2. GENERALIZACIÓN DEL SISTEMA DE OPOSICIÓN PARA EL INGRESO EN LOS CUERPOS NACIONALES DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.

A partir de la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, desaparece la alusión al concurso como procedimiento selectivo para el ingreso en los Cuerpos Nacionales de Administración Local, instaurándose la oposición<sup>504</sup> como único sistema válido de acceso a los citados cuerpos. Además la superación de los exámenes convocados es el medio para acceder a los cursos que organiza la Escuela Nacional de Administración, y cuya posterior aprobación facultará la obtención del título habilitante para el ejercicio de la

---

<sup>502</sup> Así lo hemos podido constatar con la lectura del acta de la Junta de Gobierno del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de Baleares, correspondiente a la sesión de 22 de abril de 1961, en la que se da cuenta que por el Gobernador civil ha sido autorizado, *tras haber visto con agrado*, la celebración de un cursillo para los componentes del Colegio Provincial en fechas cercanas. Esta relación de dependencia generó un efecto de tutela paternalista propio también de la esta época, pues en el acta de la misma Junta de Gobierno del 4 de noviembre de ese año se dio cuenta de un escrito de la mencionada autoridad *“expresando su gratitud y haber visto con satisfacción el resultado fructífero obtenido en el cursillo celebrado por los Secretarios, Interventores y Depositarios, enviando su más sincera felicitación”*.

<sup>503</sup> Hemos tenido acceso a este acuerdo con la consulta de libro de actas de la Junta de Gobierno del Colegio Nacional en su sede histórica en la calle Carretas n.º 14, 3.º de Madrid. También hemos localizado la reseña sobre el acto de entrega de este título y de la medalla de oro acreditativa que tuvo lugar en el palacio de El Pardo ese mismo día, y durante el transcurso del cuál el presidente de la organización colegial nacional pronunció unas elogias palabras hacia el Jefe del Estado de entonces con este tenor literal: *“Al entregaros este pergamino y Medalla ved en ellos simbolizados los sufrimientos y persecuciones que en la época roja tuvieron muchos compañeros y la sangre vertida por otros que murieron valientemente con la confianza de que España viera lo que ahora, gracias a vuestro caudillaje y la ayuda de Dios, se ha convertido en espléndida realidad”*.

No hay que perder de vista el hecho ya comentado que las más altas representaciones de cargos de la organización colegial eran de designación gubernativa, empezando por el presidente del Colegio Nacional, Juan José Fernández-Villa y Dorbe, en aquellos momentos secretario del Ayuntamiento de Madrid y que durante el estallido de la guerra civil había ejercido este mismo empleo en Burgos, capital de la zona nacional durante el desarrollo del conflicto. Queremos significar con ello que la sumisión que se desprende de la concesión de honor máximo al dictador no debe inducir a pensar que este fuera un pensamiento unánime entre todos los miembros del colectivo, como puede desprenderse de las osadas disidencias que hemos tenido ocasión de comentar en relación a la obra reseñada de José Fariña Jamardo, secretario también del cuerpo nacional en aquellos tiempos.

<sup>504</sup> Esto es así, en puridad, para el primer ingreso en el cuerpo, pues una vez dentro del mismo el funcionario tiene acceso a las categorías superiores mediante la promoción interna por concurso de méritos.

profesión que será expedido por el Instituto de Estudios de Administración Local de forma monopolística.

El sistema ideado, compuesto de las dos fases descritas, redundará en una mejor preparación técnica de quienes aspiren a desarrollar su labor profesional en las entidades locales de ámbito nacional, exceptuándose la provincia de Navarra que conserva el régimen paccionado propio derivado de la ley de 16 de agosto de 1841. El éxito de esta fórmula explica que se mantenga todavía a día de hoy para el ingreso en las actuales escalas de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, con las naturales adaptaciones a los nuevos tiempos<sup>505</sup>.

### 2.2.1.3. EL RÉGIMEN CENTRALIZADO DE PROVISIÓN DE PLAZAS A TRAVÉS DE LOS CONCURSOS CONVOCADOS POR LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL

Otro de los aspectos que es preciso destacar es el de la asunción estatal de los nombramientos de los Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local, pues hasta la instauración del régimen franquista habían permanecido en la esfera de las propias corporaciones locales. A partir de entonces el protagonismo en el procedimiento de provisión de las plazas reservadas a los miembros de los distintos cuerpos nacionales va a residenciarse en la Administración estatal, que será quién convoque y resuelva los concursos correspondientes, limitándose las entidades locales respectivas a emitir un informe no vinculante sobre los aspirantes que han solicitado los destinos vacantes. Dicho informe será elevado a un tribunal calificador centralizado, afecto a la Dirección General de Administración Local, al objeto que éste elabore una propuesta en terna para cada plaza formada por los tres concursantes de mayor puntuación que, habiendo solicitado la vacante, no resulten nombrados para otra que hubiesen pedido con preferencia. Finalmente será el Director General de Administración quien efectuará la resolución definitiva del nombramiento libremente entre los candidatos propuestos<sup>506</sup>.

---

<sup>505</sup> El INAP, sucesor del IEAL a partir de 1987, es el organismo competente que organiza los correspondientes cursos selectivos para quienes superan las oposiciones previas convocadas por el Ministerio competente en la materia.

<sup>506</sup> Hemos realizado investigaciones en los archivos municipales de los ayuntamientos de Palma, sa Pobla, Lluçmajor y Santa Margalida en relación con el nombramiento de Secretarios en los diferentes concursos convocados a partir del año 1943 y hemos podido comprobar que los candidatos finalmente designados respondían al mismo orden con el que se emitió la propuesta municipal, con las lógicas salvedades de la preferencia manifestada por los propios aspirantes. Así por ejemplo, el concursante Fernando Pedret de Falgás apareció en el primer puesto de la lista confeccionada por los ayuntamientos de Lluçmajor y sa Pobla en el concurso de la primera categoría de Secretarios del año 1943, siéndole adjudicada la plaza en el primero de los destinos por haberlo solicitado en ese orden. De esta forma el candidato n.º 2 en el

Vemos como la centralización es también un elemento de máximo interés estatal en el régimen de provisión de las plazas, introduciéndose un mecanismo de discrecionalidad en su favor a la hora de proceder al correspondiente nombramiento. Pese a ello, y a la luz de los datos que hemos tenido ocasión de contrastar con las consultas realizadas en archivos municipales y publicaciones en los diarios oficiales, parece que la tendencia generalizada fue la de seguir, en la mayoría de los casos, con el orden reglado que proporcionaban las puntuaciones de méritos alcanzadas por los diferentes concursantes<sup>507</sup>. En este sentido cabe reseñar que la propuesta en terna queda conformada de manera automática con arreglo a un baremo o tabla de puntuaciones aprobada previamente por el Ministerio, que en sucesivas reformas adquirirá un carácter cada vez más objetivo<sup>508</sup>.

Además de los nombramientos, las decisiones más graves de la facultad disciplinaria pasan a la esfera del Poder central, incluyendo entre las mismas las destituciones y separaciones del servicio<sup>509</sup>. Este aspecto fue recibido con satisfacción por el colectivo de los funcionarios de los cuerpos nacionales de la época pues se habían vivido con recelo situaciones de franca arbitrariedad y desviación de poder dirigidas contra los mismos cuando dichas atribuciones estaban en disposición exclusiva de corporaciones locales poco ortodoxas en

---

ayuntamiento de sa Pobra, Alejandro Cuéllar Bassols, fue nombrado secretario de dicha corporación pese a haber quedado en ese orden secundario. Aprovecharemos para comentar sobre éste último que llegó a ser un personaje muy conocido y querido en dicha población por su gran compromiso como dinamizador social, pues se le atribuye la autoría de los famosos “caparrots” que adornan la conocida festividad de Sant Antoni en esta localidad mallorquina, dando muestras de la integración en el medio de que hicieron gala muchos de los miembros de los cuerpos nacionales en su peregrinaje profesional por diferentes municipios del territorio nacional.

<sup>507</sup> FARIÑA JAMARDO, J., *A flor de piel...*, cit., pg. 7, considera no obstante inexplicable que mientras en los demás cuerpos de funcionarios los nombramientos obedecen a un acto reglado y se producen de forma automática, para los Secretarios, Interventores y Depositarios siguen en vigor la terna y la discrecionalidad.

<sup>508</sup> SAINZ DE ROBLES, F.C.: «Organización local, autoridades y funcionarios», en la obra *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo II, Alfaguara, Madrid, 1973, pgs. 270 y 271. Hay que anotar que con la reforma del régimen de provisión de vacantes en los Cuerpos Nacionales de Administración Local operada en virtud del Decreto de 20 de mayo de 1958, van a desaparecer en la valoración de los méritos las circunstancias objeto de calificación discrecional y conjunta que había previsto la redacción inicial del Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952.

<sup>509</sup> Solamente se mantuvieron en el ámbito de las propias entidades locales las restantes, desde el simple apercibimiento hasta la suspensión de empleo y sueldo por seis meses, según dispuso el artículo 335 de la Ley de régimen local de 16 de diciembre de 1950.

De cualquier manera hay que significar, como acertadamente señala SAINZ DE ROBLES, F.C., «Organización local...», cit., pgs. 273 y 274, que las corporaciones locales conservaron una muy significativa porción de potestad disciplinaria sobre los funcionarios de los Cuerpos Nacionales, pues las infracciones muy graves, de las que quedaron sustraídas en su competencia instructora y sancionadora, fueron en la práctica las más infrecuentes.

estas lides<sup>510</sup>. Por otra parte resultaba lógico atribuir la competencia exclusiva de instruir y sancionar con el castigo máximo de apartamiento definitivo del cuerpo a la Administración central autora y responsable del ingreso de estos funcionarios especializados, cuya esencia en los cometidos que tienen asignados les vincula directamente al cumplimiento de las leyes<sup>511</sup>.

Precisamente el comentario sobre sus funciones primordiales va a ser objeto de tratamiento en el siguiente subapartado.

#### 2.2.1.4. FUNCIONES GENÉRICAS DE LOS SECRETARIOS, INTERVENTORES Y DEPOSITARIOS DURANTE EL FRANQUISMO. ESPECIAL REFERENCIA A LA ADVERTENCIA DE ILEGALIDAD.

Existe una clara línea de continuidad de las funciones que tienen atribuidas los protagonistas de nuestro estudio en la época que estamos analizando respecto de la etapa precedente de la II República y de los Estatutos de Calvo Sotelo, razón por la cuál podemos obviar superfluas reiteraciones sobre las mismas y nos limitaremos, en consecuencia, a exponer de forma genérica su contenido esencial, dedicando al final un comentario especial más detallado respecto de la denominada advertencia de ilegalidad, dada la importancia que mereció en este señalado período.

El Secretario conserva su condición de miembro de la Corporación, con voz y sin voto. Es también el fedatario de todos los actos y acuerdos, asesor de los diferentes órganos de la corporación, jefe de las dependencias y servicios generales y de todo el personal, además de ostentar la dirección inmediata de la Secretaría y de los servicios jurídicos-administrativos. Esta configuración legal le otorga un papel clave y preeminente en el funcionamiento de la burocracia local, a la cuál dirige técnicamente y en ocasiones, incluso, de modo más amplio al producirse vacíos significativos en la presencia diaria de alcaldes y concejales en las dependencias municipales<sup>512</sup>.

---

<sup>510</sup> GALLEGO BURÍN, A.: «Proceso de carácter nacional de los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local» en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 59, 1951, pgs. 699-700.

<sup>511</sup> SAINZ DE ROBLES, F.C., «*Organización local*,... », cit., pg. 276.

<sup>512</sup> MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con habilitación...*, cit., pg. 106, señala al respecto: “Y sólo una característica más en este marco introductorio donde los funcionarios de los Cuerpos Nacionales desarrollan su función: todos estos cargos mencionados, continuando la tradición concejil española, son honoríficos, obligatorios y gratuitos, y sólo al Alcalde se le podrá asignar una cantidad en concepto de gastos de representación en municipios mayores de diez mil habitantes que no podrá exceder del 1% del presupuesto municipal. La consecuencia presumible y comprobada empíricamente por el autor de estas páginas es que en algunos municipios el Alcalde visitaba el Ayuntamiento cada semana y a veces cada quince días, pues vivía en un cortijo distante del núcleo urbano. El poder político con frecuencia sólo estaba presente en las decisiones obligatorias legalmente de los órganos del Ayuntamiento”.

Por su parte el Interventor de fondos es una figura imprescindible en todas las Diputaciones provinciales y Cabildos insulares, así como en aquellos Ayuntamientos que cuenten con un presupuesto superior a 500.000 pesetas. En los de menos estas tareas serán asumidas por los Secretarios<sup>513</sup>. Es el asesor económico de la corporación a la vez que fiscalizador de la gestión presupuestaria, contable y financiera, además de jefe inmediato de los servicios y del personal adscrito a su departamento, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden al Secretario en esta materia.

En último lugar el Depositario de fondos tiene asignadas las tradicionales tareas de manejo y custodia de los fondos y valores de la entidad, así como la jefatura de los servicios de recaudación y del personal adscrito, con la idéntica salvedad respecto de las prerrogativas del Secretario que hemos comentado en el caso de los Interventores. Su presencia como miembro del Cuerpo Nacional es necesaria en los mismos supuestos que en el de aquellos, pero si no se alcanzan los límites presupuestarios sus funciones podrán ser asumidas por un funcionario de la propia corporación o, incluso, por un miembro electivo de la misma. También era posible conceder una habilitación para el desempeño de estas tareas a un vecino apto de la propia localidad de reconocida solvencia<sup>514</sup>.

Para finalizar este apartado dedicado a las funciones relevantes de nuestros funcionarios locales es necesario detenernos en analizar, con mayor grado de detalle, la denominada facultad de advertencia de ilegalidad que la legislación franquista mantiene en poder de los Secretarios e Interventores, heredera de su implantación previa en los Estatutos municipal y provincial de Calvo Sotelo, y que pervivieron también durante la etapa precedente del régimen republicano.

Como acertadamente expone ALBI CHOLBI<sup>515</sup>, el régimen franquista desconfía de la capacidad de los miembros corporativos locales y por este

---

<sup>513</sup> Este límite ascendió a la cantidad de dos millones de pesetas en virtud de la Orden de 10 de diciembre de 1964, de modificación de límites presupuestarios determinantes de las distintas categorías de los Cuerpos Nacionales de Interventores y Depositarios de Fondos de la Administración Local. Puede consultarse en el B.O.E. núm. 305, de fecha 21 de diciembre de 1964, y está disponible en el dominio: <https://www.boe.es/boe/dias/1964/12/21/pdfs/A17048-17049.pdf>.

<sup>514</sup> NIETO GARCÍA, A., «Historia y elegía...», cit., pg. 196, señala que a partir de 1945 la situación de los Depositarios de Fondos de la Administración Local ha permanecido estacionaria, con algunos retoques normativos más o menos importante, pero no sustanciales.

<sup>515</sup> ALBI CHOLBI, F: «El deber de advertencia de ilegalidad de Secretarios e Interventores, según el artículo 413 de la Ley de Régimen Local y concordantes», en *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local*, nº 204, diciembre de 1961, pgs. 825 a 859.

motivo articula un mecanismo profesional para que, a través de una cualificada intervención técnica, pueda suplirse la incompetencia jurídico-económica de quienes tienen a su cargo la potestad del gobierno local.

Para una mejor comprensión de este instituto creemos conveniente transcribir literalmente el contenido del artículo 413 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 1955 (en adelante, TRLRL 1955):

*“1. Serán responsables de los acuerdos de las Corporaciones locales las personas que los hubiesen votado.*

*2. El Secretario y el Interventor, dentro de sus respectivas esferas de acción, incurrirán en responsabilidad si no advierten a la Corporación las manifiestas infracciones legales en que puedan incurrir con sus acuerdos.*

*3. Dichos funcionarios podrán advertir la ilegalidad de los acuerdos que pretendan adoptarse, mediante nota en el expediente, antes de dar cuenta a la Corporación. Podrán asimismo solicitar que un expediente o propuesta quede sobre la Mesa hasta la próxima sesión, cuando por la índole del asunto tuvieran duda sobre la legalidad del acuerdo.*

*4. Si, no obstante la advertencia del Secretario o del Interventor, según los casos, fuese tomado el acuerdo, aquellos funcionarios estarán obligados, bajo su responsabilidad, a remitir al Gobernador Civil de la Provincia, en el plazo de tercer día, certificación del acuerdo adoptado y de la advertencia formulada. Si se tratase de acuerdos relativos a materia económica, será también notificado al Delegado de Hacienda.”*

Hemos de iniciar nuestro análisis partiendo de la premisa de que la actuación que marca la ley para nuestros protagonistas constituye una excepción a la regla general de la naturaleza facultativa y no vinculante de sus informes. Es al órgano decisorio a quien corresponde, de suyo, solicitarlos, y sin obligación *a priori* de someterse a los mismos.

Sin embargo, el precepto transcrito se aparta de este proceder conforme a las siguientes pautas:

- a) Subyace el temor de que las autoridades locales, por negligencia o malicia, no soliciten el necesario asesoramiento para los asuntos más trascendentes.
- b) Establece que para estos casos resulta obligatorio el pronunciamiento técnico de los Secretarios e Interventores, según el ámbito competencial del asunto de que se trate, aún sin haber sido previamente recabado.

- c) Pretende asegurar la efectiva emisión de este dictamen al atribuir una responsabilidad específica a los funcionarios destinatarios de esta obligación para el caso de su indebida omisión.
- d) Además, se compele a los sujetos activos de este deber a que efectúen su denuncia ante las instancias gubernativas superiores para el supuesto de que no se hubiese atendido la advertencia formulada.

A nadie se le escapa que el contenido de este mandato pudo ocasionar situaciones difíciles y comprometidas para los funcionarios que estaban obligados a realizar la mencionada advertencia de ilegalidad. Con su aplicación se desbordaban las estrictas funciones asesoras de los mismos para pasar a convertirlos en una suerte de fiscales de la actividad corporativa local, con la paradoja de que el subordinado debía vigilar y acusar a las autoridades de quienes orgánicamente dependía.

El tema de la responsabilidad por causa ajena de estos funcionarios fue sin lugar a dudas una de las cuestiones más importantes que se discutió en este asunto. El precedente republicano, previsto en el artículo 213 de la Ley orgánica municipal de 31 de octubre de 1935, había dado pábulo a la interpretación de que ambos eran corresponsables, junto a los miembros de la corporación que hubiesen votado a favor, de las consecuencias derivadas de los acuerdos adoptados sin haber manifestado la advertencia de ilegalidad a la que estaban obligados.

En efecto, este precepto afirmaba literalmente que:

*“Serán responsables de los acuerdos adoptados por los Ayuntamientos:*

*El Secretario y el Interventor que en sus respectivas competencias no hubiesen advertido a las Corporaciones las infracciones legales en que pudo incurrir con sus acuerdos.”*

Sin embargo, el texto que analizamos del artículo 413.1 del TRLRL de 1955 sólo menciona como eventuales responsables de dichos acuerdos ilegales a *“las personas que los hubiesen votado”* circunstancia que excluye al Secretario y al Interventor que, como sabemos, carecen del derecho al voto en las sesiones de los órganos colegiados. En consecuencia, no es que el funcionario respondiera de actos ajenos, sino que cabía entender que su responsabilidad se ceñía estrictamente al ámbito disciplinario por haber omitido un trámite esencial y obligatorio dentro del elenco de sus cometidos profesionales. La jurisprudencia de aquella época así también lo entendió<sup>516</sup>, pues consideró que

---

<sup>516</sup> STS de 10 de enero de 1956 y de 21 de febrero de 1961.

la omisión de la advertencia constituía pura y simplemente una falta administrativa susceptible de corrección como defectuoso cumplimiento de las funciones encomendadas, según lo previsto en los artículos 101.4 y 105 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local (en adelante, RFAL)<sup>517</sup>.

No obstante, RIBES PUIG<sup>518</sup> advierte que siendo ésta la interpretación correcta, apunta también que: *«Poco a poco, en fin, y a ritmo acelerado últimamente, la responsabilidad meramente administrativa viene a ser transformada en responsabilidad compartida y solidaria, no dimanante de la omisión del deber profesional de advertir la ilegalidad sino de la adopción del acuerdo y aún de la omisión del que debiera haber sido adoptado. No pudo haberse llegado más lejos al apurar la vía de la injusta extensión o ampliación de un principio que debía ser estricto»*. Para acreditar esta deriva cita como ejemplos determinadas normas que, de manera explícita, vinieron a reconocer el peligroso alcance material frente a terceros de la responsabilidad de estos funcionarios por haber omitido su actuación obligada de advertencia de ilegalidad<sup>519</sup>.

Otra de las cuestiones que fueron motivo de debate doctrinal fue la referida al objeto concreto sobre el que debía recaer la obligación de advertencia de ilegalidad, pues mientras que en el artículo 413 del TRLRL 1955 sólo se hablaba de *«acuerdos»*, en sus reglamentos de desarrollo se extendía este deber a los *«actos del Presidente de la Corporación»*<sup>520</sup>. Al final prevaleció esta última interpretación, tanto más cuanto que en el artículo 344.3 de la propia ley, aunque refiriéndose de modo exclusivo al Interventor, se aludía al *«Presidente y a la Corporación»* al regular el deber de advertencia de este funcionario<sup>521</sup>.

En cuanto al ámbito subjetivo de la obligación hemos de apuntar la prevención garantista que se establecía en el artículo 205 del Reglamento de

---

<sup>517</sup> ALBI CHOLBI, F: «El deber de advertencia de ilegalidad de Secretarios e Interventores,... », cit., pgs. 832-833 y 853-855.

<sup>518</sup> RIBES PUIG, F.: «El deber de advertencia de la ilegalidad en la Administración Local», en la colección de *Temas de Administración Local*, núm. 1, Delegación Interprovincial del Instituto de Administración Local en Almería, Granada y Jaén. Granada, 1980, pgs. 9 a 40.

<sup>519</sup> Así señala los siguientes preceptos: «Instrucción segunda, núm. 7, letra A, respecto de la aplicación del Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952», atinente a reclamaciones por nombramientos irregulares de funcionarios, o el artículo 9º, norma 3ª, de la Ley 48/1966, de 23 de julio, en relación a la no imposición obligatoria de contribuciones especiales cuando así debiera procederse, que determinó el carácter solidario de la responsabilidad solidaria de los miembros representativos de las Corporaciones Locales y de los funcionarios en los términos previstos en el artículo 413 de la Ley de Régimen Local.

<sup>520</sup> Artículos 14 y 232 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROF) y 143 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local (RFAL), ambos de mayo de 1952.

<sup>521</sup> ALBI CHOLBI, F: «El deber de advertencia de ilegalidad de Secretarios e Interventores,... », cit., pgs. 835 y 836



Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (en adelante, ROFCL) al disponer que «no serán ejecutivas las sanciones que la Corporación o su Presidente impongan al Secretario o al Interventor dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que dichos funcionarios hubieran formulado advertencia expresa de ilegalidad contra algún acto o acuerdo». Se trataba de una antigua cautela que ya introdujo el artículo 235 del Estatuto municipal de 1924 y que encontraba sus raíces en el proyecto de Maura de 1907, sin lugar a dudas inspirado en el deseo de desactivar probables represalias del caciquismo que se pretendía combatir<sup>522</sup>.

Por otra parte debemos significar el dato importante de que, a diferencia de las redacciones anteriores contenidas en la normativa de los Estatutos de Calvo Sotelo y en la Ley municipal republicana, la regulación franquista establece como base jurídica de esta obligación la condición indispensable de que la ilegalidad sea «manifiesta» y no, por tanto, cualquier otro grado menor de irregularidad.

En este contexto, y de forma previa, la doctrina especializada discutió sobre si con el término «ilegalidad» se hacía referencia únicamente a infracciones de leyes formales en sentido estricto o si, por el contrario, también abarcaba a las diversas disposiciones normativas de carácter general, incluyendo los reglamentos. Para CLAVERO ARÉVALO<sup>523</sup>, la respuesta más solvente es la primera, si bien acepta que para el supuesto contemplado en el artículo 413 del TRLRL 1955 se pueda admitir la acepción más extensiva. Opinión más explícita es la de ALBI CHOLBI, quien considera que sin ningún género de duda debe prevalecer la segunda opción, teniendo en cuenta los términos en que se pronuncian los preceptos indicados además del criterio jurisprudencial consolidado sobre la interpretación amplia que cabe otorgar al artículo 1º del código civil<sup>524</sup>.

Sentada esta premisa cabe abordar ahora la interpretación concreta del calificativo de «manifiesta» con que se anuda la infracción de legalidad que puede ser objeto de advertencia. Los autores antes mencionados opinaron en su momento que con la misma se hacía referencia a aquella que deriva de una

---

<sup>522</sup> GALLEGO BURÍN, A: *Manual de Derecho Secretarial*. Gráficas Uguina, Madrid, 1954, pg. 305, considera sin embargo de escasa efectividad esta prevención, pues afirma que “No acertamos a comprender la eficacia del precepto. Si la sanción se impone por aquella reacción personal, no cabe duda que, aunque con un retraso de tres meses en su cumplimiento, queda impuesta”.

<sup>523</sup> CLAVERO ARÉVALO, M.F.: «La manifiesta ilegalidad de los actos administrativos» en *Revista de Estudios de la Vida Local*, noviembre-diciembre de 1958, núm. 102, pgs. 841 y 842.

<sup>524</sup> ALBI CHOLBI, F: «El deber de advertencia de ilegalidad de Secretarios e Interventores,... », cit., pgs. 840, refiere la STS de 22 de junio de 1910, según la cual bajo la denominación genérica de leyes se comprenden también los Reglamentos, Reales Decretos, Instrucciones, Circulares y Reales Órdenes.

«*negligencia o ignorancia inexcusable*», y señalaron el criterio sentado por la STS de 10 de enero de 1958, que defendió que el deber de advertencia no procedería cuando se tratase de acuerdos recaídos en materias que pudiesen calificarse de dudosas u opinables, dada la complejidad de sus aspectos. En este sentido, ALBI CHOLBI se muestra concluyente al afirmar que “*Para nosotros, de acuerdo con la jurisprudencia que hemos mencionado, la ilegalidad dejará de ser manifiesta cuando sobre la misma se produzca «duda racional» en cualquier sentido*”<sup>525</sup>.

Por todo lo expuesto se puede llegar a la conclusión que el deber de advertencia de ilegalidad atribuido a los Secretarios e Interventores no entraba en juego cuando se suscitaban cuestiones dudosas. Además, cabe señalar que el párrafo tercero del reiterado artículo 413 del TRLRL 1955 disponía textualmente que ambos funcionarios podían solicitar que un expediente o propuesta quedase sobre la mesa hasta la próxima sesión en el caso de que el asunto de que se tratase ofreciese dudas sobre la legalidad de su acuerdo. En sentido parecido el artículo 232.2 del ROFCL previno que «*Si por la índole del asunto o por las aclaraciones que precise dudaren respecto a la legalidad de la resolución procedente, deberán solicitar que se aplaze por dos días, si corresponde al Presidente, y hasta la sesión inmediata si compete a la Corporación*».

De esta manera se vino a establecer lo que podríamos definir como un especial “*plazo de meditación*”, con el fin de posibilitar una reflexión más sosegada sobre la conveniencia o no de objetar la propuesta de que se tratase. Esta cuestión resultaba de suma importancia cuando el asunto se hubiese suscitado en el seno del debate de una sesión de órgano colegiado, dada la inmediatez que requería la situación planteada.

En cuanto a la forma de ejercicio de la advertencia de ilegalidad manifiesta, ésta podía articularse de dos maneras distintas: bien en su modalidad verbal o, alternativamente, por escrito. Así se contemplaba en el artículo 232.1 del ROFCL con estos términos:

*“El Secretario y el Interventor, dentro de sus respectivas competencias, advertirán la manifiesta ilegalidad que existiere en los actos y acuerdos que se pretendan adoptar, mediante nota en el expediente o de palabra.”*

En cualquier caso la elección del sistema correspondía libremente al propio funcionario, que debía velar para que la calificación de ilegalidad

---

<sup>525</sup> ALBI CHOLBI, F: «El deber de advertencia de ilegalidad de Secretarios e Interventores,... », cit., pg. 844.

quedase de la mejor manera consignada a efectos de eludir cualquier tipo de responsabilidad disciplinaria.

En último lugar debemos referirnos también al mandato de denuncia ante el Gobernador civil de la provincia que recaía expresamente sobre el Secretario de la corporación para el caso de que finalmente no fuesen atendidas las advertencias de ilegalidad formuladas por él o por el Interventor. Dispuso cabalmente el apartado 4º del citado artículo 413 del TRLRL que esta comunicación se realizaría a través de una certificación expedida por dicho funcionario en el plazo de los tres días desde de aquél en que se hubiese adoptado el acuerdo controvertido, con el añadido de que si se tratase de un asunto de materia económica también se notificaría al Delegado provincial de Hacienda.

Como ya hemos apuntado con anterioridad, resulta obvio deducir que este mecanismo garantista de la eficacia de la advertencia formulada<sup>526</sup>, más propia del ámbito fiscalizador que de la función estrictamente asesora de Secretarios e Interventores, fue vista y tratada por éstos como una auténtica carga impositiva, en muchas ocasiones detonante de abiertas fricciones entre los mismos y las corporaciones a las que estaban ligados en su relación orgánica<sup>527</sup>. Además habría que hacer notar, como dificultades añadidas, que su ejercicio estaría muy comprometido para dichos funcionarios dada su dependencia económica y de corrección disciplinaria de las propias entidades locales a las que servían. Y, para colmo, el destinatario final de la comunicación de los incumplimientos producidos era nada menos que el Gobernador Civil, máxima autoridad provincial que en la mayoría de los casos había designado a los miembros de la corporación local afectada, y muy especialmente al Alcalde de la misma<sup>528</sup>.

Es por ello que podemos pensar que la sagacidad profesional de los funcionarios en quienes descansaba esta potencial herramienta de intervención debió influir decididamente en la búsqueda de alternativas más acomodaticias para reconducir eventuales situaciones de disparidad de criterios<sup>529</sup>. No hay que olvidar que, como hemos comentado, el precepto legal habilitador de la advertencia determinaba que la ilegalidad que se pretendía evitar debía ser

---

<sup>526</sup> Este apartado procedía de la Ley municipal orgánica de la II República, y según afirmó el Presidente de la comisión dictaminadora del proyecto, respondía a la necesidad de procurar los medios necesarios "a posteriori" para que resultase eficaz. Vid. LLANO DÍAZ DE QUIJANO y LAMONEDA FERNÁNDEZ, J: *La nueva Ley Municipal Orgánica*. Madrid, 1935, pg. 458.

<sup>527</sup> GALLEGO BURÍN, A., *El Secretario Local...*, cit., pgs. 151-155.

<sup>528</sup> NIETO GARCÍA, A.: «De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo (II)», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 15, Madrid, 1977. pg. 586.

<sup>529</sup> CARRASCO BELINCHÓN, J.: *Pasado, presente y futuro del Secretario de Administración Local*. Excma. Diputación Provincial de la Coruña, 1972, pgs. 25 y 26.

“*manifiesta*”, lo cual hace descartar la utilización de este mecanismo para los supuestos más livianos y, en la práctica, también más frecuentes.

Todo este conjunto de circunstancias abocan a colegir que debieron ser más bien escasos los supuestos en que se formularon estas advertencias de ilegalidad, y muchos menos, probablemente, los que al final prosperaron con el acuerdo del Gobernador Civil suspendiendo el acto advertido. En este sentido podríamos hablar de un instrumento técnico de poder de intervención aparentemente cualificado sobre el papel pero de reducida efectividad en la práctica<sup>530</sup>.

Finalmente apuntaremos que este polémico deber perduró más allá del estricto período normativo del franquismo, y su espíritu, y casi la letra, aparece en determinadas normas posteriores al mismo pero dictadas antes de promulgarse la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local<sup>531</sup>. En cualquier caso hay que concluir también que en esta última etapa, ya dentro del aperturismo político pre-constitucional, quedó desprovisto del alto grado de transcendencia con el que había sido visto, para pasar a ser tratado como un mecanismo coadyuvante en la garantía del correcto funcionamiento de nuestras entidades locales<sup>532</sup>.

---

<sup>530</sup> Para comprobar este extremo hemos consultado el Inventario del fondo documental del Gobierno Civil de la Provincia de Baleares, ubicado en el Archivo del Reino de Mallorca, y en dicha búsqueda se han localizado únicamente seis expedientes de suspensión de acuerdos municipales durante la dictadura franquista, concernientes al período que transcurre entre los años 1965 a 1973. Pues bien, sólo uno de ellos, tramitado en 1973, procedía de una advertencia de ilegalidad de un secretario municipal. Concretamente las actuaciones derivaron de la formulación que en este sentido hizo el secretario del Ayuntamiento de Son Servera en relación a una propuesta de corrección disciplinaria que la Comisión Municipal Permanente pretendía imponer al propio funcionario autor de dicha advertencia. Finalmente el Gobernador Civil acogió la pretensión del secretario afectado y dispuso la suspensión del acuerdo por infracción de las reglas de competencia orgánica, pues consideró que, en todo caso, no correspondía la atribución de la imposición de la sanción a la citada comisión, dada la condición de miembro del Cuerpo Nacional de Administración Local del funcionario inculpado.

<sup>531</sup> Así sucede, por ejemplo, con el artículo 34 del RD 3250/1976, de 30 de diciembre, sobre contribuciones especiales; con el RD 3623/1977, de 1 de diciembre, sobre limitación de gasto y de régimen retributivo de los funcionarios; o con los artículos 19 y 21 del Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio, de instrumentos de control interno y externo del gasto público local.

<sup>532</sup> «*En efecto, el pluralismo político recién estrenado por nuestras Corporaciones Locales ha supuesto, entre otras, una importante novedad: la advertencia de ilegalidad ha dejado de ser una remota posibilidad, para convertirse en algo que se ve cada vez más como un instrumento normal en su funcionamiento, y ello, no porque las nuevas circunstancias lo hagan más necesario que antes, sino, más bien, porque aquel pluralismo puede permitir que la advertencia pierda las connotaciones de transcendencia e incluso de “summa injuria” que en nuestro subconsciente parecía haber adquirido, para quedar configurada en sus términos reales, esto es, como uno más de los mecanismos arbitrados por el legislador para garantizar la actuación ajustada a derecho de las Corporaciones Locales*». Prólogo de la edición «El deber de advertencia de la ilegalidad en la Administración Local», cit., pg. 10, a cargo de Enrique B. RODRÍGUEZ.

### 2.2.1.5. FIJACIÓN DE UN SISTEMA RETRIBUTIVO ESTABLE Y CREACIÓN DE ENTIDADES DE ASEGURAMIENTO DE HABERES PASIVOS.

La cuestión de las retribuciones es un elemento siempre clave en la consolidación del status de cualquier cuerpo funcional, y en los del colectivo que estamos estudiando no podía ser tampoco ninguna excepción.

Hemos de partir de la idea de que la sociedad española de la posguerra está castigada, en su mayor parte, por las nefastas consecuencias que dejó la contienda civil, siendo los primeros años de la década de los cuarenta especialmente lastimosos en este importante aspecto<sup>533</sup>. Es la época de las cartillas de racionamiento, en donde un sector considerable de la población llega a pasar hambre por las restricciones ordenadas por la Administración para la distribución de los alimentos primarios<sup>534</sup>.

La fijación de sueldos mínimos para los Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local es un logro del siglo XX que arranca con los proyectos legislativos de Antonio Maura y, como hemos tenido ocasión de analizar en capítulos anteriores, se positiva en la legislación tardía de la Restauración para tener una continuidad expresa tanto en la Dictadura de Primo de Rivera como en la etapa de la II República.

El régimen franquista continúa inicialmente en esta senda, y así en la base 55 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, determina como principio básico que la ley fijará los sueldos mínimos, y que el pago de sus haberes tendrá carácter preferente en relación a cualquier otro que deba realizarse con cargo a los fondos de la respectiva corporación.

Este sistema de garantía de sueldo mínimo va a evolucionar hacia otro más perfeccionado en el que se asignan emolumentos homogéneos para cada

---

<sup>533</sup> Las actas del Colegio Provincial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de Baleares que hemos podido consultar correspondientes a este período reflejan numerosos casos de peticiones de ayuda económica de los colegiados y sus familiares para poder atender las más elementales necesidades. En la mayoría de los casos los acuerdos de la Junta de Gobierno lamentan no poder atender estas demandas, a excepción de algunas ocasiones en las que cuestiones graves de enfermedad de los interesados provocan que finalmente se resuelva subvenir a dichas peticiones, aunque sea mediante recolecta voluntaria entre los mismos miembros del Colegio.

<sup>534</sup> Según hemos podido constatar en estas mismas actas colegiales, los secretarios municipales tenían encomendadas funciones y responsabilidades en los servicios de declaración de cosecha y entrega de cupos de trigo. En este sentido, en la sesión de 10 de junio de 1944 la Junta de Gobierno acuerda hacer constar en acta su más sentida y enérgica protesta por la forma desconsiderada con que el Delegado del Servicio Nacional del Trigo en esta provincia trata a los secretarios de la Administración Local al servicio de los ayuntamientos de Baleares, así como las constantes responsabilidades, sanciones, castigos y penas con que advierte e, incluso, amenaza a los mismos.

empleo en función de diferentes grados retributivos. Es la Ley 108/1963, de 20 de julio, sobre regulación de los emolumentos de los funcionarios de la Administración Local<sup>535</sup>, la que lleva a cabo esta nueva ordenación, contemplando hasta un total de veinticuatro grados distintos a los que se asigna un sueldo base y una retribución complementaria homogéneas<sup>536</sup>. De acuerdo con esta normativa los emolumentos de nuestros protagonistas quedan fijados, en pesetas de cómputo anual, de la siguiente forma:

Nivel o grado	Sueldo base	Retribución complementaria	Secretarios	Interventores	Depositarios
24	45.000	34.200	1ª. clase		
23	40.000	32.000	2ª. “	1ª. clase	
22	36.000	28.800	3ª. “	2ª. “	1ª. clase
21	33.000	26.400	4ª. “	3ª. “	2ª. “
20	32.000	25.600	5ª. “	4ª. “	3ª. “
19	31.000	24.800	6ª. “	5ª. “	4ª. “
18	28.000	23.240	7ª. “	6ª. “	5ª. “
17	27.000	22.410	8ª. “	7ª. “	6ª. “
16	26.000	21.580	9ª. “	8ª. “	7ª. “
15	25.000	20.750	10ª. “	9ª. “	8ª. “
14	23.000	19.090	11ª. “	10ª. “	9ª. “
13	22.000	18.260	12ª. “	11ª. “	10ª. “
12	21.000	18.060		12ª. “	11ª. “
11	20.000	17.200			12ª. “

Como se puede observar se mantiene la histórica preeminencia retributiva para los Secretarios en relación a los empleos de Interventor y de Depositario que ya se estableció en las etapas anteriores, a la vez que resulta destacable reseñar el hecho de que la referida ley estableció con carácter obligatorio el sistema de nómina única para la percepción de toda clase de retribuciones que correspondían a los funcionarios de Administración Local, de acuerdo con las instrucciones que dictase el Ministerio de la Gobernación<sup>537</sup>.

<sup>535</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 175, de fecha 23 de julio de 1963. Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/1963/07/23/pdfs/A11137-11141.pdf>

<sup>536</sup> Los cargos de Secretario, Interventor y Depositario tenían asignados el intervalo de niveles más elevados, entre el 24 y el 11, y se procedía a una distribución según las diferentes 12 clases en que se estructuraban las Secretarías en función de capitalidad (Madrid y Barcelona, clase 1ª) y tramos de población (municipios de más de 100.000 habitantes, clase 2ª, hasta llegar a la última clase, la 12ª, para menos de 500 habitantes).

<sup>537</sup> BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, cit., pg. 262, critica la rigurosidad de este control que se ejerce en exclusiva sobre el empleado local cuando el mismo Estado no lo tiene implantado para sus propios funcionarios.

Al margen de estos conceptos retributivos básicos también existieron emolumentos extraordinarios que modularon las cuantías de las retribuciones que percibían los funcionarios de nuestra atención, los cuales se otorgaban a través de las denominadas “gratificaciones voluntarias”, y que podían llegar a representar un monto muy significativo. De este modo se quebraba la pretendida equiparación retributiva y se introducía un elemento disuasorio con el que atraer las *fidelidades* corporativas de los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Nacionales<sup>538</sup>, distorsionando gravemente el ejercicio de sus funciones desde el prisma de la independencia técnica<sup>539</sup>.

Para acabar este epígrafe nos referiremos a los denominados haberes pasivos de estos funcionarios, cuya previsión normativa en el artículo 115 del Reglamento de Secretarios, Interventores de Fondos y Empleados municipales en general, de 23 de agosto de 1924, y más aún en el artículo 201 de la Ley municipal republicana de 31 de octubre de 1935, no habían conseguido fructificar a través de la creación de un ente nacional que aglutinara la garantía del pago generalizado de los mismos.

El Decreto de 7 de julio de 1943, de constitución del Montepío General para el pago de derechos pasivos a los Secretarios, Interventores y Depositarios de Fondos de Administración Local<sup>540</sup>, representa un primer paso en esta línea, si bien fue necesaria su transformación en una entidad de ámbito nacional y con carácter de afiliación obligatoria para todos los funcionarios locales a través de la denominada Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL), creada por la Ley 11/1960, de 12 de mayo<sup>541</sup>, en los inicios del desarrollismo económico de la sociedad española en la década de los sesenta.

---

<sup>538</sup> SAINZ DE ROBLES, F.C., «*Organización local,...*», cit., pg. 275, explica que: “Dejando de lado toda posible concesión a la picaresca –no porque, desgraciadamente, sea infrecuente su manifestación, sino porque no es necesario acudir a ella para mostrar la índole del problema que nos ocupa-, es patente que a través de un adecuado manejo de estas gratificaciones –que en Corporaciones fuertes suelen ser el concepto retributivo más sustancioso del funcionario- las Administraciones provinciales y municipales disponen de un poderoso señuelo para atraer, retener o deshacerse del funcionario”.

<sup>539</sup> NIETO GARCÍA, A., «De la República a la Democracia ... (II)», cit., pg. 586, lo testimonia con gran elocuencia al afirmar: “Sin embargo, aún tiene mayor importancia la debilidad personal del funcionario derivada de su falta de independencia económica (...), lo que la Corporación retribuye no es el rendimiento efectivo sino la confianza, es decir, la colaboración del funcionario en los proyectos municipales, incluso aunque éstos sean ilegales o disparatados. El funcionario celoso, dispuesto a cumplir con su deber, ve reducida su retribución a los límites mínimos. Mientras que el colaborador, el que todo lo tolera y nada denuncia, es compensado generosamente”.

<sup>540</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 225, de fecha 12 de agosto de 1944. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1944/225/A06134-06135.pdf>

<sup>541</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 116, de fecha 14 de mayo de 1960. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1960/05/14/pdfs/A06464-06467.pdf>

Atrás habían quedado etapas de inseguridad y penuria, en las que las pensiones y prestaciones sanitarias para los funcionarios locales y sus familiares eran un auténtico quebradero de cabeza para los mismos<sup>542</sup>. El sistema implantado por la MUNPAL garantizaba la necesaria protección social para sus beneficiarios de una manera íntegra, asegurándoles unas prestaciones básicas en franca línea de modernidad acorde con la prosperidad de los nuevos tiempos. Su vigencia se prolongó más allá de la finalización de la etapa de la dictadura, extinguiéndose en 1993<sup>543</sup> con la integración de su colectivo en el Régimen General de la Seguridad Social.

### 2.2.2. LA ETAPA FINAL: EL TARDOFRANQUISMO (1968-1975)

La llegada de los tecnócratas del Opus Dei a los ministerios clave del Gobierno<sup>544</sup> en la segunda mitad de la década de los años cincuenta representó un impulso decisivo en la construcción del nuevo “Estado de Derecho administrativo” que, en ausencia de una Constitución democrática, se pergeñó como respuesta a las necesidades de modernización que el país y la sociedad española de aquel tiempo iban demandado<sup>545</sup>. De este período datan leyes estructurales como fueron la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1956, la Ley de Régimen Jurídico del Estado de 1957 o la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que marcaron su impronta durante mucho tiempo dado el rigor técnico y fundamento doctrinal con que fueron concebidas<sup>546</sup>.

---

<sup>542</sup> El Colegio Provincial de Baleares de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local aprobó en la Junta General del día 2 de mayo de 1949 un Reglamento de Socorros Mutuos, a través del cual se pudieron conceder pequeñas ayudas para paliar las situaciones de necesidad de sus miembros y familiares directos en casos de enfermedades graves o marcada insuficiencia de recursos económicos.

<sup>543</sup> Real Decreto 480/1993, de 3 de abril, por el que se integra en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración Local. Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 80, de fecha 3 de abril de 1993. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1993/04/03/pdfs/A09974-09979.pdf>.

<sup>544</sup> Laureano López Rodó fue la cabeza visible y máximo exponente de este sector. Desde su nombramiento como secretario general técnico del Ministerio de la Presidencia en 1956 fue el encargado de dirigir las profundas reformas en la Administración Pública española que se llevaron a cabo en aquellos tiempos, empezando por la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 de la cual fue ponente y defensor del dictamen correspondiente a dicho proyecto de ley ante el Pleno de las Cortes Generales.

<sup>545</sup> VAQUER CABALLERÍA, M.: «La codificación del procedimiento administrativo en España» en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 42, editorial Lustel, mayo de 2016.

<sup>546</sup> GARRIDO FALLA, F.: «Ante el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo» en *Documentación Administrativa*, núm. 7, Madrid, 1958.



En el ámbito de la función pública esta evolución legislativa tuvo su plasmación en la Ley de Bases de 20 de julio de 1963 y su Texto Articulado de 7 de febrero de 1964, de funcionarios civiles del Estado, a rebufo de las cuales se promulgó para el ámbito local la Ley 79/1968, de 5 diciembre, de Bases para la acomodación del régimen y retribuciones de los funcionarios de Administración Local a los de la Administración Civil del Estado<sup>547</sup>, en cuya exposición de motivos se invocaba el principio de unidad de regulación de la función pública como hilo conductor entre las citadas disposiciones legislativas.

Esta ley de bases de 1968 mantenía en su base segunda la regulación tradicional de los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Nacionales de Administración Local como colectivo de adscripción funcional estatal dependiente, en grado sumo, de la Dirección General de Administración Local, a la que correspondía regular su régimen general, convocar las oposiciones de ingreso y los concursos para la provisión de plazas vacantes, la concesión de nombramientos provisionales y la resolución de los expedientes disciplinarios para las faltas más graves.

Sin embargo la citada ley básica precisaba de su desarrollo a través de la promulgación, por parte del Gobierno, de un texto articulado que nunca se llegó a dictar. De esta manera, el Decreto-Ley 23/1969, de 16 de diciembre, sobre medidas transitorias en orden a las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local<sup>548</sup>, suspendió el mandato de encomienda del referido texto articulado, bajo el pretexto de que resultaba aconsejable la demora de su publicación hasta que se dispusiese de una nueva ordenación legislativa orientada a la adaptación de la legislación del régimen local a los postulados de descentralización funcional que se pretendían implantar por el Gobierno de la Nación.

Hay que esperar hasta el Decreto-Ley 7/1973, de 27 de julio, sobre adopción de medidas en orden a la acomodación del régimen y retribuciones de los funcionarios locales a los del Estado<sup>549</sup>, para que de modo parcial se levante la suspensión acordada en 1969 y se regule, por la vía excepcional de este nuevo decreto-ley, las adaptaciones más urgentes en materia retributiva para los funcionarios locales. En su virtud se publicó poco después el Decreto 2056/1973, de 17 de agosto, sobre aplicación de las normas del Decreto-Ley

---

<sup>547</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 294, de fecha 7 de diciembre de 1968. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1968/12/07/pdfs/A17556-17559.pdf>

<sup>548</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 301, de fecha 17 de diciembre de 1969. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1969/12/17/pdfs/A19600-19600.pdf>

<sup>549</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 185, de fecha 3 de agosto de 1973. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1973/08/03/pdfs/A15813-15814.pdf>

anterior, siempre en el marco de una regulación fragmentada y que actúa bajo el signo de la provisionalidad.

En esta misma línea de transitoriedad debemos enmarcar el Decreto 687/1975, de 21 de marzo, sobre regulación provisional de los Cuerpos Nacionales de Administración Local<sup>550</sup>, en cuya exposición de motivos se argumenta que: *“... procede indicar que se considera conveniente esta regulación provisional a fin de recoger experiencias y obtener conclusiones que puedan ser tenidas en cuenta en el momento de la regulación definitiva de dichos Cuerpos Nacionales, sin olvidar los inconvenientes que puedan surgir, durante más o menos tiempo, en la adaptación de la antigua a la nueva regulación, basada esta última en buscar una mejor selección y formación de los funcionarios de los mencionados Cuerpos, ya que desempeñan muy importantes funciones en el ámbito de la Administración Local”*. De todas formas las novedades son escasas y atienden básicamente a nuevas clasificaciones de las categorías profesionales de nuestros funcionarios en función de tramos de población y presupuesto de las corporaciones locales en las que prestarán sus servicios, así como la exigencia de titulaciones universitarias para el acceso a las categorías primera y segunda en el caso de los Secretarios, y en todas las que corresponden a los empleos de Interventor y Depositario<sup>551</sup>.

Finalmente la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local<sup>552</sup>, coetánea con la muerte del dictador, apenas aporta novedades destacables en lo que atañe al objeto de nuestro estudio, pues únicamente dedica su base cuarenta a la función pública local, en la que se remite en primer lugar a lo ya establecido en su antecesora Ley de bases de 1968 -que, como sabemos, no obtuvo el desarrollo legislativo articulado

---

<sup>550</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 82, de fecha 5 de abril de 1975. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1975/04/05/pdfs/A07049-07053.pdf>

<sup>551</sup> Aún manteniéndose las tres categorías en el Cuerpo de Secretarios, se modifican los tramos de población correspondientes pasando los de primera categoría a desempeñar las secretarías en municipios de más de 20.000 habitantes, mientras que los de segunda categoría lo harán en aquellos cuya población se sitúe entre 6.001 y 20.000 habitantes, y los de tercera en el tramo inferior restante. Esta nueva clasificación obedece, sin duda, al vertiginoso aumento demográfico que experimenta el país a partir del desarrollo económico en la década de los sesenta.

En cuanto a las titulaciones universitarias, la novedad es que a partir de ahora se va exigir también para el acceso a la segunda categoría de los Secretarios la posesión de la licenciatura en Derecho o en Ciencias Políticas, mientras que para los de tercera será suficiente el Bachillerato Superior, Maestro de Primera enseñanza o análogo.

Por su parte los Interventores y Depositarios comparten las mismas cinco categorías según el nivel presupuestario de cada corporación, y el requisito de titulación en este caso es el de licenciado en Derecho o en Ciencias Políticas, Económicas o Empresariales, o Intendente o Actuario Mercantil.

<sup>552</sup> Publicada en el Boletín Oficial de Estado, núm. 280, de fecha 21 de noviembre de 1975. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1975/11/21/pdfs/A24342-24360.pdf>

previsto-, y en todo lo demás a lo recogido en dicha base, con poca o nula sustantividad. En este sentido señalaremos que se limita a anunciar la posibilidad de que los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración puedan dividirse en diferentes clases o categorías en relación a las ya existentes, así como un enigmático párrafo final en el que se abre la posibilidad de creación de nuevos Cuerpos Nacionales en los que se podrían llegar a integrar a los funcionarios locales que por aquel entonces no pertenecían a dichos cuerpos.

A modo de conclusión en el comentario de esta tardía etapa del franquismo podemos decir que la regulación dispensada a nuestros protagonistas es poco sustancial, limitándose casi exclusivamente a la acomodación de su modelo retributivo a los parámetros de la función pública estatal, sin variación significativa en su régimen jurídico. También señalaremos que las medidas normativas examinadas se adoptaron bajo un prisma común de constante provisionalidad, a la espera de una regulación definitiva que nunca llegó a producirse, probablemente porque en aquellos momentos se era consciente que el régimen político nacido del resultado bélico de la guerra civil desatada en 1936 se encontraba en una fase agónica y pendiente del curso vital de existencia de quién desde entonces había detentado el poder. Las naturales dudas sobre el inminente futuro que se avecinaba sembraron de incertidumbre todos los sectores y ámbitos sociales y políticos del momento, y no podían ser excluidos de este proceso los miembros de los Cuerpos Nacionales de Administración Local<sup>553</sup>, cuya necesaria catarsis será cuestión imprescindible de acometer en el nuevo escenario de apertura política que se desencadenará a partir del 20 de noviembre de 1975.

---

<sup>553</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., *Tratado de Derecho Administrativo...*, cit., pgs. 1.118-1.119, llega a cuestionarse, incluso, la desaparición de las categorías de los Cuerpos Nacionales.

En sentido similar, SAINZ DE ROBLES, F.C., «*Organización local,...*», cit., pg. 269, afirma: «*Es evidente que el futuro de estos Cuerpos resulta muy problemático, dentro de las directrices de la Ley de Bases de 1968, ya que no sabemos si se acomodarán a las perspectivas generales que se adopten para el régimen local*».

En cambio, CARRASCO BELINCHÓN, J., *Pasado, presente y futuro ...*, cit., pgs. 38 a 42, aboga claramente por una progresión profesional de la figura del Secretario en el futuro.

### 2.3. BALANCE CONCLUSIVO SOBRE EL ROL DESEMPEÑADO POR LOS SECRETARIOS, INTERVENTORES Y DEPOSITARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL DURANTE LA ÉPOCA FRANQUISTA

Creemos conveniente finalizar este capítulo haciendo un breve comentario en relación al papel que ejercieron los protagonistas de nuestro estudio en la vida cotidiana de nuestras entidades locales durante el largo período de la Dictadura franquista.

Como hemos tenido ocasión de examinar en los apartados anteriores, es necesario destacar que el régimen autoritario surgido de la confrontación civil implanta un modelo organizativo basado en la centralización del poder, donde el Estado asume las riendas del control efectivo de todas las instituciones y ejerce una intensa y especial tutela sobre los entes locales. Queda así configurada una clara estatización del sistema, fórmula útil para el Gobierno central que le sirve para proyectar su intervención política sobre la Administración pública más cercana a la ciudadanía.

En el proceso descrito cobra especial importancia la participación de los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Nacionales de Administración Local, conformados en su ramo especial por Secretarios, Interventores y Depositarios. Hasta 1940 el Estado había adoptado una postura de mera vigilancia en la idoneidad profesional de los miembros integrantes de dichos cuerpos funcionariales, pues desde su consolidación en los Estatutos de Calvo Sotelo de 1924 y 1925 esta intervención se había limitado a la regulación y ordenación de las condiciones de ingreso en los mismos<sup>554</sup>. Sin embargo la situación se transforma en los inicios del franquismo de post-guerra, cuando se implementan una serie de medidas tendentes a otorgar una preeminencia clave de la Administración estatal en la regulación jurídica de la carrera profesional de este colectivo<sup>555</sup>.

---

<sup>554</sup> AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., cit., Origen de los funcionarios locales....., pg. 115, señala al respecto que: *“Desde la constitución de cada uno de estos Cuerpos se exige la superación de un examen para el ingreso en los mismos, de tal suerte que, una vez acreditados los conocimientos necesarios para acceder al Cuerpo, se obtiene un título de aptitud, que a su vez permite ser nombrado por las Corporaciones Locales para una plaza determinada tras superar el concurso u oposición convocado al efecto por las propias Corporaciones”*.

<sup>555</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., *Tratado de Derecho Administrativo....*, cit., pg. 1.103, considera que la relación de servicio, tipificada por la carrera del funcionario, es netamente estatal, manteniéndose la orgánica, en cuanto al destino, frente a la Corporación. En esta tesis llega a concluir que: *“Para nosotros, los funcionarios de los Cuerpos nacionales de Administración local son funcionarios del Estado, al que se ligan por una relación de servicio; en un segundo momento, recubren un órgano del ente local, apareciendo la relación orgánica”*.

La finalidad de esta estatización obedece, en primer término, al propósito de controlar e influir en la esfera local a través de unos *agentes* propios, constituidos en garantes de la legalidad imperante<sup>556</sup>. No obstante, también hay que ver en esta medida una forma de satisfacer el interés público puesto que la aptitud acreditada de estos funcionarios era una garantía de acierto en la gestión de los asuntos locales, más si tenemos en cuenta las carencias de personal competente en materias jurídicas, administrativas y económicas de las corporaciones locales en aquella época. Y en última instancia los beneficiados fueron también los propios interesados, dado que se vieron amparados por la protección estatal frente al caciquismo local<sup>557</sup>.

De esta manera se puede deducir que durante la etapa estudiada los Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración local española vivieron un período de tranquilidad, estabilidad en el empleo e independencia frente al poder local del que nunca antes habían disfrutado, tal como expresamente reconoce JIMÉNEZ LECHUGA<sup>558</sup>. Este mismo autor contrapone la anterior afirmación con la evidencia de que la Dictadura franquista supuso uno de los períodos más negros para la vida democrática de nuestro país, tanto de los funcionarios como de las propias corporaciones locales salidas de la Guerra Civil.

En el sistema organizativo implantando la ausencia de representatividad democrática de los dirigentes locales conformó una estructura de gobierno y administración basado únicamente en la fidelidad de éstos últimos hacia el régimen político central que los nombraba. Actuaban, sin mandato popular, como una especie de patricios honorarios autóctonos, despreocupados del funcionamiento ordinario del aparato administrativo de las corporaciones locales<sup>559</sup>.

Este hueco en la dirección de la burocracia administrativa local fue ejercido por los protagonistas de nuestro estudio, y en especial por los Secretarios, único empleo de los tres que ostentaba la condición de miembro

---

<sup>556</sup> GARCÍA TREVIJANO FOS, J.A., *Tratado de Derecho Administrativo ...*, cit., pg. 1.104, pone en boca de GALLEGO BURÍN la siguiente afirmación: “*El Estado quiso hacerse controlador de la actividad jurídica y económica de las Corporaciones*”. En esta misma línea, y de forma textual, este último autor, en su *Manual de Derecho Secretarial*, cit., pg. 11, explica que “...*siendo servidor el Secretario de la Corporación en que actúa, al mismo tiempo es el celoso vigilante que al lado de ella coloca el Estado para el cuidado del orden jurídico, en su más amplia expresión...*”.

<sup>557</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., *ibidem*, pgs. 1.102-1.103.

<sup>558</sup> JIMÉNEZ LECHUGA, F.J.: «La función pública española con especial referencia a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional», en *Revista de Estudios de Administración Local y Autónoma*, núm. 296-297, septiembre, 2004 – abril, 2005), pg. 295.

<sup>559</sup> MARTÍN MATEO, R: «Los Cuerpos Nacionales de Administración Local», en *La formación de funcionarios en España*, INAP, Madrid, 2001, pgs. 111-112.

de la corporación. Desde una concepción jerárquica de la organización burocrática del Ayuntamiento, se consagra así la figura de este último como eje central de toda la maquinaria administrativa municipal,<sup>560</sup> sin olvidar el papel coadyuvante ejercido en el ámbito económico por los Interventores y, en menor medida, por los Depositarios<sup>561</sup>.

Y esta posición de reconocido liderazgo en la dirección de los servicios administrativos de la entidad local, -avalada por la atribución legal de la jefatura de todas las dependencias y servicios generales, además de su consideración como jefe de personal-, tuvo sin lugar a dudas probada vinculación con la especial preparación técnica y profesional que les proporcionó el hoy extinto Instituto de Estudios de Administración Local. Este organismo, creado por Ley de 7 de septiembre de 1940, desempeñó con gran eficacia la misión de formar y perfeccionar los conocimientos de quienes habían accedido a los distintos cuerpos nacionales después de superar la correspondiente oposición, y les dotó de un especial *status* profesional y técnico<sup>562</sup>. A ello contribuyó el carácter apolítico con el que se fraguó su fundación, circunstancia que propició que destacados *iuspublicistas* no identificados con el régimen franquista, como los profesores Ruíz del Castillo, Gascón y Marín, Fernández de Velasco, García Trevijano, Vallina o S. Martín-Retortillo, participasen activamente en sus actividades. Especial mención debe hacerse en este capítulo a Luis Jordana de Pozas, canalizador de la iniciativa de la creación de este instituto en un contexto político autoritario poco dado a concesiones técnicas desprovistas de ideologización<sup>563</sup>.

En la etapa final del tardofranquismo (1968-1975), se acentuó con mayor intensidad, si cabe, la asepsia e imparcialidad política con que desempeñaron sus funciones, responsabilidades y obligaciones los funcionarios objeto de nuestro estudio. La necesidad de adaptarse a las demandas modernizantes de una sociedad en creciente desarrollo contribuyó al reforzamiento de esta tendencia, sirviendo, a la postre, como argumento para fundamentar su subsistencia en el nuevo período de apertura democrática que se abrirá a continuación<sup>564</sup>.

---

<sup>560</sup> VERA TORRECILLA, R.J. , «Fundamento, origen y evolución de los Cuerpos Nacionales (II)..... », cit. pg. 14.

<sup>561</sup> No debemos olvidar que sólo los Secretarios tienen reconocida su existencia obligatoria en todas las corporaciones locales.

<sup>562</sup> Del paso por las aulas de su sede en la madrileña calle de Santa Engracia surgieron grandes figuras administrativistas que dejaron una impronta de reconocido prestigio profesional y académico. Sin ánimo exhaustivo podemos citar como ejemplo a José Mario Corella Monedero, Francesc Lliset Borrell, Jaume Sánchez Isaac, José Luís González-Berenguer Urrutia, Antonio Pérez Luque o Ramón Martín Mateo.

<sup>563</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «Presentación. La formación de funcionarios en España del siglo XX al XXI», en *La formación de funcionarios en España*, INAP, Madrid, 2001, pg. 11.

<sup>564</sup> ORDUÑA REBOLLO, E., *cit*, *Secretarios, Interventores y ...*, pg. 277-280.

## **CAPÍTULO X.- LA ETAPA DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y EL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE DESDE 1978 HASTA LA ÚLTIMA GRAN REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL (1975-2013)**

### **1. BREVE REFERENCIA AL CONTEXTO HISTÓRICO**

El 22 de noviembre de 1975, dos días después de la muerte del dictador, es coronado rey de España Juan Carlos I, siguiendo las previsiones de la Ley 62/1969, de 22 de julio, por la que se provee lo concerniente a la sucesión en la Jefatura del Estado<sup>565</sup>. El nuevo monarca, cumpliendo el protocolo, juró nuevamente –ya lo hizo en 1969 con ocasión de la designación– su fidelidad a las Leyes Fundamentales franquistas y a los principios que informan el Movimiento Nacional, si bien en su discurso dejó entrever ciertos atisbos aperturistas al mencionar que intentaría ser un rey integrador de todos los españoles en un proyecto político común, apelando a un espíritu de concordia y al olvido de la Guerra Civil.

Sin embargo, las primeras decisiones de la Monarquía instaurada no se prodigaron en el sentido apuntado pues pocos días más tarde, el 3 de diciembre de 1975, es ratificado en el puesto de Presidente del Gobierno Carlos Arias Navarro, quién lo había detentado hasta entonces después del asesinato del almirante Luis Carrero Blanco en 1973, auténtico delfín del dictador. En este mismo mes de diciembre de 1975 se conforma un nuevo Gobierno de signo claramente continuista, con pocos personajes proclives a los cambios políticos que se demandaban tanto en el interior como en el exterior de nuestras fronteras<sup>566</sup>.

Pero estaba claro que el inmovilismo de los partidarios del régimen anterior no podría resistir las ansias de libertades políticas que habían atado a la sociedad española durante los cuarenta años de la dictadura franquista,

---

<sup>565</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 175, de 23 de julio de 1969. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1969/07/23/pdfs/A11607-11608.pdf>.

Veintidós años atrás se había promulgado la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947, en la que después de manifestar que de acuerdo con su tradición España se declaraba constituida en Reino, se otorgaba al Jefe de Estado vitalicio, Francisco Franco Bahamonde, la facultad de proponer a las Cortes el nombramiento de su sucesor, a título de Rey o de Regente, en el momento que considerase más oportuno, incluso con la reserva de poder someterlo a revocación aunque ya hubiese sido aceptado por las mismas Cortes. Esta prerrogativa fue ejecutada con la mencionada ley de 22 de julio de 1969, designándose a dicho efecto sucesor al Príncipe Don Juan Carlos de Borbón y Borbón, saltándose así la línea dinástica que habría correspondido a su padre, Don Juan de Borbón y Battenberg.

<sup>566</sup> Únicamente despertaron una discreta esperanza las incorporaciones de Manuel Fraga, José María de Areilza, Alfonso Osorio y un joven Adolfo Suárez.

razón por la cuál la parálisis del Gobierno monárquico de Arias Navarro se truncó con su dimisión, aceptada por el Rey, el día 1 de julio de 1976.

Empieza a partir de entonces el período histórico conocido como el de la *transición*, en el que el objetivo perseguido es el de la mutación del carcomido sistema político del franquismo hacia otro que entronca directamente con las democracias liberales del entorno europeo occidental, presentado –además– como la única vía de salida posible en aras de conseguir la necesaria modernización del país.

La empresa no resultó nada fácil pues en los mismos órganos del poder estaban instalados quienes pertenecían y se habían formado en las anquilosadas estructuras del régimen anterior, por lo que el cambio se debió articular a partir de los denominados *evolucionistas*, sector pragmático de la Dictadura que entendió la inviabilidad de una continuidad coronada de la misma<sup>567</sup>. En este punto es menester destacar la labor, oscura pero eficaz, llevada a cabo por Torcuato Fernández-Miranda y Hevia, antiguo preceptor del Rey, y figura clave en la estrategia de la reforma política desarrollada bajo su dirección intelectual desde la presidencia de las Cortes y del Consejo del Reino.

Dimitido Arias, el Rey confía la presidencia del Gobierno en Adolfo Suárez, quien emprende una remodelación significativa en su primer gobierno, que nombra el 5 de julio de 1976, donde se vislumbran ya incipientes augurios de cambios aperturistas. Esta línea programática se vio corroborada por los hechos en un breve espacio de tiempo, pues a finales de año las Cortes aprueban el denominado proyecto de ley para la Reforma Política, que es ratificado abrumadoramente<sup>568</sup> en el referéndum celebrado el 15 de diciembre de 1976, convirtiéndose en la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política<sup>569</sup>.

Esta importante ley, calificada con el rango de *fundamental* según su misma disposición final, actuó de desencadenante legislativo efectivo para engarzar la legitimidad histórica normativa entre el andamiaje franquista y la apertura democrática que se proyectaba edificar desde aquel momento. “*De la ley a la ley a través de la ley*” como acertadamente la calificó el considerado arquitecto de la transición, Torcuato Fernández Miranda.

---

<sup>567</sup> MUNIESA BRITO, B.: *Dictadura y transición: la España lampedusiana. II: La monarquía parlamentaria*. Publicacions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 2005, pgs. 31 y 32.

<sup>568</sup> 94% de síes sobre 2,69% de noes; con una participación del 77,70% y una abstención del 22,30%. Vid. MUNIESA BRITO, B., “... *La monarquía parlamentaria...*”, ibidem, pg. 59.

<sup>569</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 4, de fecha 5 de enero de 1977. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1977/01/05/pdfs/A00170-00171.pdf>



Paralelamente, los contactos del Gobierno con los partidos de la oposición, muchos de ellos movidos todavía en la clandestinidad<sup>570</sup>, facilitaron el proceso democrático pues el mismo contó con la necesaria aquiescencia de las fuerzas políticas que precisaba el engranaje del nuevo sistema. De esta manera el camino se abrió para poder realizar las primeras elecciones postmodernas, las celebradas el día 15 de junio de 1977 para elegir a los 350 diputados y 201 senadores, en las que al rey se le atribuyó aún la facultad de nombrar digitalmente a 41 de los miembros de la cámara alta. Los resultados dieron la victoria incontestable a la Unión de Centro Democrático, el partido fundado por el Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, en apenas unos pocos meses. Su triunfo se produjo, sin duda, a remolque de la popularidad que le dispensaron sus éxitos en la operación reformista, y que le incrustaron en una posición política cómoda de moderación entre los partidos históricos de la izquierda (PSOE y PCE), y una nueva formación de derechas, Alianza Popular, liderada por el conocido ex ministro franquista Manuel Fraga Iribarne.

El siguiente paso en esta escalada de reformas fue la elaboración de una Constitución, redactada por una comisión de notables representativa del arco parlamentario, que había sido designada en agosto de 1977<sup>571</sup>. Los trabajos de esta comisión de expertos fueron adquiriendo solidez a medida que transcurría el tiempo, enmarcados en un clima de consenso político que solventase las lógicas desavenencias que se iban suscitando y que requirieron una gran dosis de pragmatismo en determinadas materias, como fue –por ejemplo–, el Título VIII dedicado a la organización territorial del Estado. A finales de 1978 el texto definitivo estaba en condiciones de ser sometido al refrendo de la ciudadanía, y por este motivo se convocó al cuerpo electoral para esta cita, que tuvo lugar el día 6 de diciembre de 1978, donde se dio un espaldarazo masivo al mismo<sup>572</sup>. La Constitución, así refrendada, se publicó y entró en vigor en los últimos días de ese año<sup>573</sup>, derogando las caducas Leyes Fundamentales que habían sostenido el régimen dictatorial franquista hasta entonces.

---

<sup>570</sup> El histórico Partido Comunista de España (PCE) fue legalizado el día 9 de abril de 1977, en plena Semana Santa, consiguiendo Adolfo Suárez un espectacular golpe de efecto ante la opinión pública.

<sup>571</sup> Esta comisión, presidida por el ucedista Emilio Palacio Attard, estuvo integrada por Herrero Rodríguez de Miñón, Pérez Llorca y Gabriel Cisneros (UCD); Gregorio Peces-Barba (PSOE); Jordi Solé Tura (PCE-PSUC); Miquel Roca Junyent (Minoría Catalana); y Manuel Fraga Iribarne (AP). El PNV declinó su participación en la misma.

<sup>572</sup> Los votos afirmativos lograron un 87,87 % de los sufragios, mientras se registró una oposición contraria de sólo el 7,83 %, y se contabilizaron el 3,55 % de votos en blanco y el 0,75 % de votos nulos. La abstención se situó entorno al 32,89 %, siendo Euskadi el territorio donde más se acusó la misma (la participación sólo alcanzó el 45,50% de electores, y una parte sustancial de ellos votó en contra).

<sup>573</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de fecha 29 de diciembre de 1978. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>

Abierto el nuevo marco constitucional de libertades públicas, se fueron sucediendo paulatinamente las correspondientes convocatorias de elecciones en sus diferentes ámbitos territoriales, generales y municipales (1979), y autonómicas (1980, primeras elecciones en el País Vasco y Catalunya) con el fin de nutrir democráticamente todo el elenco institucional público, despojándolo del artificioso estamento de designación gubernativa franquista que había que dismantelar.

Con todo, la situación se tornó convulsa por los crecientes atentados sanguinarios de las organizaciones terroristas de ETA y los GRAPO, que sacudían la convivencia democrática con especial predilección por causar bajas en el estamento militar. A ello habría que añadir una marcada conflictividad en el mundo laboral que buscaba la oficialización de un nuevo sindicalismo democrático sustitutivo de la organización vertical propia del régimen autoritario anterior.

Estos factores, unidos a la dispersión ideológica en diferentes familias del partido ucedista que ocupaba el Gobierno de la Nación, desembocaron en una grave crisis a finales de 1980 cuyo epílogo final fue la presentación de la dimisión de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno el día 29 de enero de 1981. Poco después, en la segunda sesión de investidura del candidato a sucederle, Leopoldo Calvo Sotelo, se produjo el golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, confirmatorio del *ruido de sables* que se había hecho notar en el ambiente castrense de la época y de cuya existencia se dieron incluso muestras evidentes en determinados medios de comunicación. A diferencia de lo ocurrido en 1936, el golpe militar no triunfó<sup>574</sup>, y la Democracia obtuvo un respaldo ciudadano muy expresivo que se visualizó con multitudinarias manifestaciones en los días posteriores a este clave suceso.

El proceso de consolidación democrático se apuntaló en octubre de 1982 con la victoria por mayoría absoluta del PSOE en las elecciones generales, que dio lugar a la conformación del primer Gobierno exclusivamente socialista en la historia de España el día 3 de diciembre de aquel año. Por vez primera desde el final de la Guerra Civil una formación integrante del bando derrotado asumía el poder, una vez reestablecido el marco democrático que podía acoger esta posibilidad. Fue, sin duda, el triunfo larvado del proyecto transitivo diseñado para esta finalidad desde las propias entrañas del sistema político anterior.

---

<sup>574</sup> El componente militar no fue exclusivo, pues en los procesos judiciales posteriores se encausó una denominada trama civil que había colaborado también en la acción.

El mandato socialista, liderado por el abogado sevillano Felipe González, se prolongó a lo largo de casi catorce años, y se vio refrendado por los resultados electorales obtenidos en 1986, 1989 y 1993, aunque en esta última cita la victoria felipista se consumó sin mayoría absoluta, por lo que tuvo que recurrir al apoyo parlamentario de fuerzas políticas radicadas en los influyentes territorios históricos de Catalunya y Euskadi<sup>575</sup>.

De este período cabe destacar, como hitos más importantes, la entrada de España en la Comunidad Europea y la ratificación de la permanencia en la OTAN (1986) en el espacio de la política exterior, mientras que en el ámbito interno se registró una acentuada conflictividad sociolaboral a finales de la década de los 80, que se tradujo –por ejemplo- en la convocatoria de la huelga general del 14 de diciembre de 1988, de masivo seguimiento contra la política económica del Gobierno.

También hay que referirse a la lacra del terrorismo que azuzó de manera despiadada y sin solución de continuidad, produciéndose desgarradores atentados de los que fueron víctimas tanto la ciudadanía (atentado del supermercado Hipercor en Barcelona, 1987) como miembros y familiares de las fuerzas y cuerpos de seguridad (múltiples atentados de ETA cometidos por el comando Madrid, especialmente entre 1985 y 1989). Simultáneamente se registraron atentados de signo contrario cuya autoría se atribuyó a los GAL, en los que las víctimas fueron personas relacionadas con la banda terrorista vasca o miembros del mundo abertzale. Todo este tenebroso escenario tuvo un marcado reflejo de inseguridad ciudadana que lastró de forma evidente la acción de gobierno de los poderes públicos de aquellos años.

En 1992 se celebraron dos acontecimientos significativos que ayudaron a proyectar una buena imagen exterior de nuestro país: nos referimos a la celebración de los Juegos Olímpicos de Barcelona y a la Exposición Universal de Sevilla, coincidentes con el declive progresivo del partido en el Gobierno, enfrascado en luchas internas entre diferentes sectores o familias, y que contribuyó a difundir una imagen desgastada del mismo.

Esta tendencia descendente se materializó en el triunfo de la Derecha en las elecciones de marzo de 1996, que auparon en la presidencia del Gobierno a José María Aznar, líder del refundado partido fraguista ahora denominado Partido Popular. Al igual que Felipe González en la legislatura anterior, el nuevo inquilino de la Moncloa tuvo que contar con el apoyo parlamentario de los nacionalistas vascos y catalanes para gobernar, situación que ya no se

---

<sup>575</sup> Básicamente, Convergencia i Unió –liderada por Jordi Pujol, a su vez presidente de la Generalitat-, y el Partido Nacionalista Vasco –del que era cabeza visible Xabier Arzalluz, presidente del máximo órgano de gobierno del mismo-.

produjo en los venideros comicios del año 2000 donde el Partido Popular alcanzó la mayoría absoluta (44% de los votos, y 183 escaños en el Congreso de los Diputados). A partir de este momento la acción de gobierno se orientó hacia postulados claramente neoliberales, sintonizando mejor con las políticas exteriores de EEUU y Gran Bretaña<sup>576</sup> que con las de sus socios europeos, Alemania y Francia, claramente distanciados en el enfoque del conflicto internacional originado por la Segunda Guerra del Golfo (2003).

Pese a la evidente pérdida de apoyo popular que esta política exterior generó en nuestro país, traducido en manifestaciones multitudinarias contra la guerra en las calles de las principales ciudades españolas en febrero de 2003, las encuestas electorales pronosticaban una nueva victoria del Partido Popular en las elecciones generales convocadas para el día 14 de marzo de 2004. Sin embargo, el brutal atentado terrorista que se produjo en las inmediaciones de Madrid tres días antes de los comicios y, en particular, la gestión de la información sobre el mismo por parte del Gobierno popular en funciones – inicialmente atribuyó su autoría a la banda terrorista vasca, cuando al parecer había ya claras evidencias de su procedencia islamista que fueron deliberadamente ocultadas-, pudo propiciar un vuelco inesperado en el resultado de la contienda electoral, otorgando la victoria al PSOE de José Luis Rodríguez Zapatero, que había sido elegido su Secretario General en el Congreso celebrado en el año 2000. El acceso a la jefatura del Gobierno del nuevo líder socialista precisó del pacto con Izquierda Unida (IU) y los nacionalistas catalanes de ERC, y sus primeras decisiones fueron un verdadero golpe de efecto: retirada de las tropas españolas de Irak, adhesión a las Naciones Unidas y jurisprudencia internacional, y reconciliación con los máximos dirigentes de Francia y Alemania<sup>577</sup>.

Esta mayoría simple del PSOE de Zapatero fue revalidada en las elecciones generales de 2008, de cuyo resultado se conformó un arco parlamentario con exigua diferencia entre las fuerzas de la izquierda y de la derecha, lo que se tradujo en verdaderos equilibrios para sostener el apoyo parlamentario a la acción de gobierno socialista. A todo ello habría que añadir las consecuencias de la grave crisis internacional derivada de la quiebra de la compañía Lehman Brothers en septiembre de 2008, que produjo un efecto expansivo a nivel global de la que nuestro país tampoco pudo evadirse.

---

<sup>576</sup> La foto icónica de las Azores, en 2003, en la que figuran George W. Bush (presidente de EEUU), Tony Blair (primer ministro británico), José María Aznar (presidente del Gobierno español), y el anfitrión de la cumbre, José Manuel Durao Barroso (primer ministro de Portugal) simboliza esta alianza.

<sup>577</sup> MUNIESA BRITO, B., “... La monarquía parlamentaria...”, cit., pg. 326.

Sea como fuere, en septiembre de 2011 el presidente Zapatero se vio abocado a convocar, de forma anticipada, elecciones generales para el día 20 de noviembre de 2011, ante la imposibilidad de poder aprobar los presupuestos para el año venidero ante la falta de apoyos parlamentarios.

El resultado de esta cita electoral otorgó la victoria de nuevo al Partido Popular, liderado en esta ocasión por Mariano Rajoy quien accedió a la presidencia del Gobierno el día 21 de diciembre de 2012, sin necesidad de apoyos parlamentarios externos pues su formación había obtenido la mayoría absoluta necesaria para garantizar su nombramiento.

Y aquí debe acabar nuestro relato histórico contextualizador del período más moderno que podemos analizar antes de abordar la situación actual de los funcionarios locales protagonistas de nuestro estudio.

## 2. NORMATIVA RELEVANTE EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL Y FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS.

### 2.1. LOS CUERPOS NACIONALES DE ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL POST-FRANQUISMO Y EN LOS ALBORES DE LA NUEVA ETAPA CONSTITUCIONAL (1975-1985).

#### 2.1.1. LA ETAPA PRE-CONSTITUCIONAL (1975-1978)

El tránsito del autoritarismo a la Democracia no se produjo de forma abrupta, sino que fue el resultado de un proceso cauteloso y acompasado, en el que el ideario aperturista tuvo que imponerse a las maniobras obstruccionistas de los denominados inmovilistas, partidarios de conservar las esencias del caduco régimen franquista.

Instalado el debate político en la dicotomía de “reforma” o “ruptura”, finalmente la fórmula que se abrió paso fue la de la “reforma evolucionista”, caracterizada por la consecución del objetivo perseguido de modernización democrática del país partiendo del *status* heredado<sup>578</sup>. De este modo no se

---

<sup>578</sup> “De la ley a la ley a través de la ley” como antes hemos apuntado que lo definió, con exquisitez, el presidente de las últimas Cortes franquistas y del Consejo del Reino, Torcuato Fernández-Miranda y Hevia.

rompió con el ordenamiento jurídico precedente, sino que se asumió el mismo y, a medida que las circunstancias fueron siendo más propicias, se fueron introduciendo paulatinas reformas y desarrollos normativos que lo fueron transformando hacia los postulados que demandaba la nueva situación.

Es por ello que no nos debe sorprender que uno de los primeros hitos en la evolución normativa del régimen local de esta etapa sea el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, de Bases de Régimen Local, en lo relativo a funcionarios públicos locales y otros extremos<sup>579</sup>, que como hemos señalado en el capítulo anterior fue la última disposición franquista en esta materia<sup>580</sup>.

Hay que contextualizar este Real Decreto articulador en su concreto momento histórico, dado que el mismo se promulgó una vez celebradas las primeras elecciones democráticas a Cortes Generales en junio de ese mismo año, y se habían iniciado ya los trabajos de redacción del anteproyecto de nueva Constitución. Siendo una norma de desarrollo parcial de un texto legal auspiciado en el autoritarismo precedente, debemos fijarnos –en primer lugar– en su preámbulo, donde claramente se atisba su carácter coyuntural al responder a la urgencia que requiere articular todo lo referido a los funcionarios públicos locales. No en balde explícitamente se motiva que su objeto es *“poner término a la situación de transitoriedad en la materia que se inició con el Decreto-Ley 7/1973, de 27 de julio”*.

En consecuencia, su *ratio legis* obedece al intento de imponer una cierta ordenación en el ámbito de la función pública local<sup>581</sup>, y en él podemos encontrar una regulación específica de los todavía denominados miembros de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, a los que dedica su capítulo III.

No se cuestionan aspectos sustanciales de su régimen jurídico, más allá de distinguirse entre Cuerpos Nacionales “especiales”, que se corresponden con los empleos de Secretarios, Interventores y Depositarios, en oposición a la categoría residual de Directores de Bandas de Música, de carácter más bien

---

<sup>579</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 283, de fecha 26 de noviembre de 1977. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1977/11/26/pdfs/A25969-25986.pdf>

<sup>580</sup> Este último resquicio legislativo del régimen franquista, aprobado un día antes de la muerte del dictador, fue expresamente derogado por la Ley 47/1978, de 7 de octubre (BOE núm. 243, de fecha 11 de octubre de 1978), dada su manifiesta incompatibilidad con el modelo de Administración Local democrática y representativa que alumbraban los nuevos tiempos.

<sup>581</sup> ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del municipalismo español*, cit., pgs 213-215.

folclórico y que posteriormente acabarán integrándose como funcionarios propios en las corporaciones locales donde prestan sus servicios<sup>582</sup>.

Tampoco se hace efectiva la posibilidad apuntada en la base 43 de la Ley 41/1975 que es objeto de desarrollo, en el sentido de crear nuevos Cuerpos Nacionales, que podrían haberse nutrido de funcionarios propios de las mismas corporaciones locales<sup>583</sup>.

En cuanto al contenido concreto de su regulación merecen destacarse varios aspectos:

1) Mantiene el sistema de oposición libre para el ingreso en las diferentes categorías de los Cuerpos Nacionales especiales, si bien se hace la previsión de reservar un 10 % de las plazas convocadas para promoción en turno restringido desde la categoría inmediata inferior.

2) Se establece una división en tres categorías para el Cuerpo de Secretarios, en función de tramos población, que se va a mantener intocable desde entonces.

Así, los Secretarios de primera categoría desempeñarán sus funciones en ayuntamientos de capitales de provincia y de municipios con población superior a 20.000 habitantes –además de poder ocupar las Secretarías de las Diputaciones Provinciales, Mancomunidades Interinsulares y Cabildos-; los de segunda lo harán en los de población comprendida entre 5.001 y 20.000 habitantes, mientras que los de tercera ejercerán sus funciones en aquellos cuya población no supere los 5.000.

Se elimina la posibilidad de recurrir a Secretarios habilitados entre vecinos de reconocida probidad para ocupar las Secretarías de municipios que cuenten con población inferior a 500 habitantes. No obstante, quedan confirmados en propiedad los hasta entonces existentes, quienes pasan a tener la condición reconocida de funcionarios y, aunque no se incorporen al Cuerpo

---

<sup>582</sup> AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., *Origen de los funcionarios locales.....*, cit., pg. 85. Así se estableció en la Disposición transitoria séptima, apartado 3º, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.

<sup>583</sup> La citada base recogía la siguiente prescripción: «*Se crearán aquellos Cuerpos Nacionales de funcionarios de Administración Local que así lo exijan las necesidades funcionales de las Entidades locales. El Gobierno, mediante el establecimiento de las categorías y clases que se precisen, y teniendo en cuenta las pruebas selectivas para su acceso, regulará la integración de los actuales funcionarios de las Entidades locales en los correspondientes Cuerpos Nacionales de nueva creación*».

Nacional, podrán seguir ejerciendo sus funciones e, incluso, optar a Secretarías de municipios de hasta 2000 habitantes<sup>584</sup>.

Por su parte los Interventores quedan divididos en dos categorías, primera y segunda, de acuerdo con la misma escala gradual de población que los Secretarios, aunque para los de segunda se añade un requisito adicional referente a un importe mínimo de los presupuestos anuales de las entidades locales en que van a prestar sus obligatorios servicios.

Finalmente, el Cuerpo de Depositarios se compone de una sola categoría y ejercerán únicamente en aquellas corporaciones cuyas intervenciones se atribuyan a los Interventores de primera categoría. En las demás no será necesario que esta plaza esté provista por un miembro de dicho cuerpo, pudiendo ser desempeñada por un funcionario de la propia corporación o, incluso, por un concejal de la misma.

3) Se determinan los títulos requeridos para concurrir a las respectivas oposiciones de acuerdo con la normativa anterior, si bien cabe mencionar la importante novedad de que para los Secretarios de tercera categoría va a ser necesario ahora disponer del título de Bachiller superior o equivalente, lo que supone un satisfactorio avance en el capítulo del nivel mínimo académico exigible.

4) En cuanto a las atribuciones de los tres empleos, se sigue una línea continuista, si bien se introducen matices de racionalización entre los mismos, pues el Secretario deja de ostentar la “jefatura de las Dependencias y servicios generales y de todo el personal”. Ahora va a ser únicamente el “jefe de personal”, y dicha atribución va a ser compartida con la que ejerce el Interventor y el Depositario como “jefes inmediatos de sus respectivos servicios y del personal adscrito a los mismos”<sup>585</sup>.

Lo que sí se va a mantener es la condición del Secretario como miembro de la Corporación, con voz pero sin voto, situación a todas luces incompatible con el carácter democrático de los órganos representativos de las entidades locales que va a ser prontamente recogida en la nueva Constitución<sup>586</sup>. De

---

<sup>584</sup> Vid. RD 2725/1977, de 15 de octubre, por el que se dictan normas para la incorporación como funcionarios de la Administración Local de los actuales Secretarios habilitados. Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 265, de fecha 5 de noviembre de 1977. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1977/11/05/pdfs/A24284-24285.pdf>.

<sup>585</sup> SIMÓN TOBALINA, J.L. de, «Status histórico actual y futuro...», cit., pg. 473.

<sup>586</sup> SERRANO PASCUAL, A.: «El régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional», en *Revista “El Consultor de los Ayuntamientos”* núm. 24, quincena del 30 de diciembre al 14 de enero de 2009.



igual forma persiste la obligación de advertencia de ilegalidad, que incluso será expresamente refrendada poco después por medio del Real Decreto 3623/1977, de 1 de diciembre<sup>587</sup>. En virtud del mismo se fijan las responsabilidades en que pueden incurrir tanto las corporaciones locales como los Secretarios e Interventores de las mismas cuando no hicieren la oportuna advertencia de ilegalidad por infracción de las normas sobre limitaciones del gasto y, en particular, las que afectan al régimen retributivo de los funcionarios públicos locales.

Concluyendo el año 1978, y pocos días antes de la aprobación del nuevo texto constitucional, se aprueba el Real Decreto 2856/1978, de 1 de diciembre, por el que se reestructura la Dirección General de Administración Local<sup>588</sup>, y en el que se suprime el Servicio Nacional de Asesoramiento e Inspección de las Corporaciones Locales, en una muestra clara y evidente de las intenciones gubernativas de dismantelar el entramado legal del régimen municipal de la etapa anterior<sup>589</sup>.

Esta decisión, sin embargo, no estuvo exenta de polémica, pues miembros del extinto servicio impugnaron la supresión del mismo que ordenaba la Disposición Final Segunda, consiguiendo pronunciamientos favorables del Tribunal Supremo en sus sentencias de 27 de octubre de 1982 (RJ 1982\6037) y de 21 de febrero de 1983 (RJ 1983\985), en las que se declaraba la contrariedad a Derecho de los preceptos que sobre el indicado Servicio se contienen en la citada norma, y obligando su reposición a la situación jurídica, orgánica y funcional anterior. Esta rehabilitación nunca se cumplió y las mencionadas sentencias no se llegaron a ejecutar<sup>590</sup>.

---

<sup>587</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 47, de fecha 24 de febrero de 1978. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1978/02/24/pdfs/A04503-04503.pdf>

<sup>588</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 295, de fecha 1 de diciembre de 1978. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/11/pdfs/A27845-27846.pdf>.

<sup>589</sup> ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del municipalismo español*, cit., pg 222.

<sup>590</sup> GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L.: «Una institución valiosísima que podría hacer un gran papel en la España actual. El servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales», en *Revista "El Consultor de los Ayuntamientos"* núm. 24, quincena del 30 de diciembre de 2007 al 14 de enero de 2008, critica duramente la supresión del servicio y la inhibición del Ministerio del Interior para atender el mandato judicial de su rehabilitación, con estas expresivas palabras:

*“El Servicio desapareció para siempre. La desobediencia les costó a los contribuyentes varios millones de pesetas de indemnizaciones a los afectados. Pero costó algo más, muchísimo más importante: la Administración Local perdió su principal pieza de cohesión. Hoy haría un papel quizá decisivo, si es verdad que la unidad de España empieza por la de sus Ayuntamientos. Tengo la absoluta certeza de que los informes jurídicos sobre materia local que durante tantos años se elaboraron por los funcionarios del Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, constituyen el conjunto más valioso del saber jurídico en temas locales que hoy tenemos en España. Somos muchos los que así pensamos. Sería un crimen que ese tesoro acabara en la basura.”*

En parecidos términos, AVILA CANO, E.: «Democracia y Gobierno Local: la aportación de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local a su historia reciente», en la

## 2.1.2. LA DEMOCRATIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN LOCAL ESPAÑOL (1978-1985)

La aprobación de la Constitución de 27 de diciembre de 1978<sup>591</sup> representa el aldabonazo definitivo en el proceso democratizador de las estructuras políticas de las entidades locales españolas, puesto que a partir de entonces ya nada va a ser igual para las mismas. Todo su entramado regulador normativo –al igual que el de las demás organizaciones territoriales- deberá amoldarse a los nuevos principios y mandatos so pena de incurrir en el vicio extremo de inconstitucionalidad, lo cual implicaría su necesario expurgo del nuevo ordenamiento jurídico.

Dos son los principios básicos que establece la Carta Magna de 1978, en su artículo 140, por lo que se refiere al ámbito organizativo de la Administración Local: la garantía de la autonomía de los municipios y provincias, y el reconocimiento de su plena personalidad jurídica.

Estas premisas devienen en obstáculos insalvables para mantener las soluciones intervencionistas y de severo control gubernativo estatal que regían las relaciones interadministrativas en el régimen autoritario anterior. A partir de ahora, y a raíz del nuevo escenario de libertades públicas, van a instaurarse dos axiomas que marcarán el devenir en el funcionamiento de las corporaciones locales: la representatividad de sus mandos políticos<sup>592</sup> y la desaparición del sistema de tutela del Gobierno central.

Y con estos ejes capitulares no resulta extraño entrever que la normativa local vigente en aquel momento, -constituida en su máximo nivel por el Texto

---

obra *Secretarios, Interventores y Tesoreros... Doscientos años al servicio de la ciudadanía*, cit., pg. 311., comparte esta misma opinión al afirmar:

*“La competencia de coordinación es esencial en un Estado compuesto como el nuestro. Hoy el Consejo General del Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local demanda estos servicios de asesoramiento a nivel estatal para la homologación de criterios en materia de competencia estatal, con independencia de los que ya prestan las Diputaciones y algunas Comunidades Autónomas y siguen formulando a la Administración del Estado propuestas al respecto”.*

<sup>591</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de fecha 29 de diciembre de 1978. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>.

<sup>592</sup> La Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales (publicada en el B.O.E. núm. 173, de fecha 21 de julio de 1978. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1978/07/21/pdfs/A17267-17275.pdf>) supone el germen del nuevo sistema democrático de elección de representantes en las entidades locales. Por primera vez en la historia de la legislación local española se desgaja la materia electoral del régimen general como había sido norma imperante en la regulación normativa hasta este momento. Tras la aprobación de la Constitución de 27 de diciembre de 1978, este apartamiento va a ser definitivo, pues la nueva Carta Magna va a reservar en su artículo 81 el régimen electoral general al ámbito de una ley orgánica, previsión que se materializará más adelante con la promulgación de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio.

Articulado parcial de 1977 y la cada vez más cuestionada Ley de Régimen Local de 1955-, carecía de los resortes fundamentales necesarios para sostener un corpus normativo adaptado a las citadas exigencias constitucionales<sup>593</sup>.

Sin poder contar todavía con una nueva y propia ley de régimen local plenamente armonizada con las consignas expuestas, se inician tímidos intentos provisionales para encauzar esta situación precaria y transitoria, en gran parte motivados por las primeras sentencias del Tribunal Constitucional que inconstitucionaliza varios preceptos de la legislación local aún vigente.

Así debemos anotar en primer lugar la STC núm. 4/1981, de 2 de febrero<sup>594</sup>, que deroga diez artículos de la Ley de régimen local de 1955, en cuanto contenían potestades suspensivas y de sustitución de cargos electivos de las corporaciones locales y la exclusión del conocimiento de dichos acuerdos por parte de la jurisdicción contencioso administrativa. También se deroga el artículo 15.2 del Texto Articulado parcial de 1977, referente a la competencia que otorgaba al Gobierno para denegar, por razones de interés público, la aprobación de las Mancomunidades Municipales.

Pocos meses más tarde el mismo tribunal pronuncia la STC núm. 14/1981, de 29 de abril<sup>595</sup>, en la que deroga un nuevo precepto del texto refundido de la Ley de régimen local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, al declarar que el artículo 365.1 en relación con el 362.1.4.º no se ajusta a la Constitución en la parte en que permite que la facultad de suspensión de los acuerdos de las Corporaciones Locales proceda por la sola infracción manifiesta de las Leyes, sin la concurrencia de otra circunstancia<sup>596</sup>.

Resultaba clara la proscripción de un intervencionismo externo tutelar por parte de la Administración estatal central y de sus órganos periféricos de actuación, y esta consigna va a afectar a las competencias profesionales de los miembros de los Cuerpos Nacionales de Administración Local en su faceta de

---

<sup>593</sup> MARTÍNEZ MARÍN, A., Funcionarios locales con habilitación..., cit., pgs. 114-115, lo explica con estas palabras: "El Texto Articulado parcial, aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977, no hace sino poner de manifiesto que el postfranquismo se mantenía firme en la vertebración del poder local y en su dependencia del Gobierno de la nación a través del Ministerio de la Gobernación –posteriormente denominado «del Interior»-, del Director General de la Administración Local, y del correspondiente Instituto."

<sup>594</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, suplemento al núm. 47, de fecha 24 de febrero de 1981. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1981/02/24/pdfs/T00009-00016.pdf>.

<sup>595</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, suplemento al núm. 121, de fecha 21 de mayo de 1981. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1981/05/21/pdfs/T00003-00006.pdf>.

<sup>596</sup> Aunque el propio fallo admite que sí se ajusta a la Constitución interpretado en el sentido de que confiere una facultad gubernativa para suspender acuerdos que afecten a la competencia del Estado o excedan del límite de la competencia propia para la gestión de los intereses de la Entidad local.

agentes facilitadores de esa técnica que se pretende desterrar. Con los nuevos tiempos, sus funciones se limitarán al estricto ámbito de las entidades locales, a las que están ligadas en su relación orgánica, y desaparecerá el mandato de comunicar sus discrepancias técnicas a otras instancias que ya no se configuran como *superiores*.

En este sentido el primer atisbo se había evidenciado en el Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio, sobre medidas urgentes de financiación de las corporaciones locales<sup>597</sup>, en cuyo artículo 19, relativo a advertencias de ilegalidad o nulidad, disponía que en el caso de que el Interventor formulase alguna de ellas, el presidente de la corporación debía elevar el acuerdo objetado al pleno de la misma entidad para su resolución, sin que por tanto incumbiera propiamente al funcionario local otras actuaciones de comunicación externas para salvar su responsabilidad<sup>598</sup>.

En muchos aspectos fue ciertamente el año 1981 un año clave en el proceso de asentamiento y consolidación del régimen democrático en nuestro país, derivado de la transición política iniciada tras la muerte del dictador. Por lo que respecta a la cuestión del régimen local, también. De esta manera debemos reseñar importantes medidas normativas promulgadas en ese año con el propósito de dar una respuesta rápida a la aplicación de los principios constitucionales básicos dentro de este ámbito.

Así, justo en sus inicios, se dicta el Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero, por el que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales<sup>599</sup>, que en su preámbulo justifica su publicación como una actuación necesaria a la espera de que se apruebe una nueva ley de bases del régimen local.

De su contenido, merece destacarse el capítulo referido al régimen jurídico, donde se concretan, por primera vez, los supuestos en que resulta preceptivo el informe previo del Secretario y, en su caso, del Interventor. También se establece la obligación de remitir a la Administración del Estado un extracto de los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales respectivas en el plazo de seis días siguientes a su adopción<sup>600</sup>, lo que supone

---

<sup>597</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 176, de fecha 24 de julio de 1979. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1979/07/24/pdfs/A17340-17344.pdf>.

<sup>598</sup> MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con habilitación...*, cit., pgs. 120-121.

<sup>599</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 27, de fecha 31 de enero de 1981. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1981/01/31/pdfs/A02244-02247.pdf>.

<sup>600</sup> El Real Decreto 186/1981, de 5 de febrero, publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 41, de fecha 17 de febrero de 1981, y disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1981/02/17/pdfs/A03590-03591.pdf>, concreta los órganos de la Administración estatal a los que se deberán remitir las referidas comunicaciones, repartidos entre Gobiernos Civiles y Delegaciones de Hacienda provinciales, y el Ministerio de

la derogación de la advertencia de ilegalidad que incumbía a los Secretarios e Interventores<sup>601</sup>.

Tal vez espoleados por el temor involucionista que representó el frustrado golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, la clase política y la mayoría de la sociedad española de aquel tiempo entendieron que era preciso acelerar el camino democrático emprendido. De esta manera se abordaron con mayor decisión determinadas cuestiones políticas que permanecían estancadas y que suponían serios obstáculos entorpecedores del avance en el desarrollo de los principios descentralizadores que había diseñado la Constitución de 1978.

En esta línea es necesario mencionar la emisión del denominado *"Informe García de Enterría"*, en mayo de 1981, en el que una comisión de expertos presididos por este prestigioso jurista<sup>602</sup> elaboró un estudio que les había encargado el Gobierno de la Nación sobre la generalización del sistema de autonomías que reconocía el texto constitucional<sup>603</sup>.

Aunque mayormente enfocado hacia cuestiones de desarrollo estatutario autonómico, del citado informe se extrajeron también consecuencias para el

---

Administración Territorial y el de Hacienda, estos dos últimos únicamente para los ayuntamientos de Madrid y Barcelona.

<sup>601</sup> ABELLA POBLET, M.: *Regulación provisional del Régimen Local*. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1982, pgs. 116 y 117.

<sup>602</sup> Eduardo García de Enterría y Martínez-Carande (1923-2013), es considerado un referente en la doctrina del Derecho Público español de la edad contemporánea, y su pensamiento ha influido de manera decisiva en el desarrollo de los instrumentos normativos fundamentales derivados del nuevo marco constitucional abierto a partir de 1978. Dado el objeto de nuestro estudio, transcribiremos a continuación la respuesta que manifestó a la redacción de la editorial de *Es Publico* en la entrevista que le realizó en julio de 2007, cuando se le preguntó sobre la valoración que le merecía el trabajo profesional diario de Secretarios e Interventores de la Administración Local:

*"Creo firmemente que una de las innovaciones más importantes de la legislación local en el siglo XX fue la creación de los Cuerpos Nacionales por la Dictadura, que permitió, a la vez, que las Corporaciones Locales pudiesen contar en toda su extensión con unos técnicos jurídicos y económicos bien acreditados y liberar a esos cargos del caciquismo local, que hasta entonces los había rebajado y disminuido, en demérito de la eficacia de gestión de esas Corporaciones. Entiendo que estos funcionarios son una pieza clave en la actual Administración Local y siento por sus miembros respeto pleno y en muchos casos sincera admiración."*

El contenido completo de esta interesante entrevista se puede visualizar en el dominio:

<https://www.administracionpublica.com/entrevista-a-eduardo-garcia-de-enterria/?cn-reloaded=1#>

<sup>603</sup> Esta comisión de expertos, propuesta por los dos grandes partidos de implantación nacional en aquellos momentos –UCD y PSOE–, estuvo integrada por el citado Eduardo García de Enterría, que actuó como presidente, y por los vocales Luis Cosculluela Montaner, Tomás Ramón Fernández, Santiago Muñoz Machado, Tomás de la Quadra Salcedo, Miguel Sánchez Morón y Francisco Sosa Wagner, todos ellos Catedráticos de Derecho Administrativo. El texto del informe está disponible en:

<http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol32/descarga/Coleccion-Informe-32-Informe-de-la-Comision-de-Expertos-sobre-Autonomias.pdf>

ámbito local, destacando la apuesta por la conservación de la provincia como ente local imprescindible, especialmente en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales que en el futuro se iban a constituir. También cabe atribuir al mismo informe su influencia en los posteriores acuerdos políticos que se negociaron en el verano de aquel año tanto en materia autonómica como local<sup>604</sup>.

Meses atrás, el nuevo gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo había remitido a las Cortes un proyecto de ley por el que se aprobaban las bases de la Administración Local<sup>605</sup>, en el que se incorporaba la reciente doctrina emanada del Tribunal Constitucional sobre control de legalidad de los actos y acuerdos de las corporaciones locales y, por lo que interesa al objeto de nuestro estudio, mantenía un tratamiento especial de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, formado ahora por dos únicos estamentos, el de Secretarios por un lado, y el de Interventores y Depositarios por el otro, con explícita exclusión del cuerpo de Directores de Bandas de Música. Como es sabido, este proyecto no fructificó debido a la situación de minoría parlamentaria que tenía un gobierno ucedista envuelto en una complicada situación de fragmentación interna que desembocó en la convocatoria de elecciones generales un año más tarde.

Antes de finalizar ese mismo año de 1981, las previsiones del Real Decreto-Ley 3/1981 quedaron asumidas a nivel legislativo formal con la Ley 40/1981, de 28 de octubre, por la que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales<sup>606</sup>. Su contenido es mayoritariamente confirmatorio de las previsiones ya establecidas en la norma legal de procedencia gubernativa, si bien cabe destacar –a nuestros efectos– que la facultad de destitución de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Administración Local que otorgaba a las propias corporaciones la regulación de enero –contando siempre con el voto cualificado de las dos terceras partes de sus miembros–, es substituido y suavizado por el simple “*propuesta de destitución*” en el texto de la ley del mes de noviembre<sup>607</sup>.

---

<sup>604</sup> ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del municipalismo español*, cit., pg 227.

<sup>605</sup> Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados. I Legislatura. Sección: proyectos de ley. Núm. 196-I, de fecha 25 de mayo de 1981. Disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L1/CONG/BOCG/A/A\\_196-I.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/BOCG/A/A_196-I.PDF).

<sup>606</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 271, de fecha 12 de noviembre de 1981. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1981/11/12/pdfs/A26495-26499.pdf>.

<sup>607</sup> MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con habilitación...*, cit., pg. 121, señala, no obstante, que aunque los efectos formales son bien distintos en la práctica se llegan a equiparar pues se pregunta: “¿Qué actividad se le va a posibilitar a un funcionario cuyo Pleno ha votado una propuesta de destitución, y qué opción adoptará la correspondiente autoridad ministerial ante tan grave propuesta?”.

Con estos escuetos matices la regulación de los Cuerpos Nacionales permanece inalterable hasta la promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, vigente a día de hoy y a la que dedicaremos, más adelante, una mayor atención.

### 2.1.3. EL ROL DE NUESTROS FUNCIONARIOS EN ESTE CRUCIAL PERÍODO

Para completar la visión de esta histórica etapa creemos necesario abordar el análisis del papel que desempeñaron en la misma los funcionarios locales sobre los que se centra nuestro estudio.

Hemos visto en los capítulos anteriores que los cambios de régimen político suelen venir acompañados de tiempos convulsos y difíciles para quienes integran los puestos clave en la burocracia local, en los que se exige de los mismos un test de adaptación a las nuevas circunstancias. Mucho más hay que esperar que esto suceda cuando el período que antecede cuenta con una prolongada permanencia de casi cuatro décadas, algo realmente insólito en la historia contemporánea de nuestro país. Y es que el franquismo es un régimen ciertamente excepcional en este concreto aspecto<sup>608</sup>.

No es de extrañar, pues, que los cambios originados en la denominada transición democrática española afectaran de modo especial al colectivo de los miembros de los Cuerpos Nacionales de Administración Local. En este sentido conviene tener presente un interesante artículo doctrinal escrito por Alejandro NIETO<sup>609</sup> en el mismo año de aprobación de la Constitución, donde emite una serie de interesantes reflexiones sobre la situación de estos funcionarios en aquellos momentos, descriptiva del cambio operado en sus viejos roles. Este insigne jurista pone de relieve la influencia de la transformación del contexto político social en el período constituyente, que implica también el de las coordenadas administrativas en el que se desenvuelve el mundo de los Cuerpos Nacionales. Se produce entonces una crisis de identidad de sus miembros a nivel individual, colectivo y social, con pérdida manifiesta de peso relativo en la comunidad ciudadana a la que sirven. No obstante, también apunta que son estos propios funcionarios quienes deberán buscar la solución

---

<sup>608</sup> MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con habilitación...*, cit., pg. 100.

<sup>609</sup> NIETO GARCÍA, A.: «De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo (III). Pérdida de identificación y crisis de identidad de unos Cuerpos burocráticos», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 18, Madrid, 1978. pgs. 359-366.

definitiva a sus males a través de la necesaria readaptación a las vicisitudes de los nuevos tiempos<sup>610</sup>.

El recelo hacia el colectivo de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local durante los inicios de la transición democrática en España es un dato constatable y que está presente en las fuentes bibliográficas que se han podido consultar al respecto. Así, por ejemplo, resulta de la lectura del libro de actas del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Baleares, correspondiente a la sesión celebrada por su Junta de Gobierno el día 24 de septiembre de 1976, en el que se decidió mandar una nota de prensa destinada a aplacar los ánimos de la opinión pública de aquel momento contraria a la pervivencia de estos cuerpos nacionales, reivindicando la conveniencia y utilidad de mantener sus servicios para la comunidad<sup>611</sup>.

Incluso, reputadas autoridades doctrinales, como el propio Alejandro NIETO, se atreven a aventurar para sus miembros tiempos de ajustes de cuentas con el pasado más reciente. Esta circunstancia se traduciría en la rendición de responsabilidades contraídas por su aparente afinidad con el régimen finiquitado, al más puro estilo revanchista que hemos visto con el fenómeno de las destituciones ilegales por motivos ideológicos durante la

---

<sup>610</sup> Merece la pena transcribir la opinión del citado autor en este punto: *“En cualquier caso, asombra comprobar la cantidad de funcionarios que, pese a todas las dificultades, siguen impertérritos en sus puestos, intentando cumplir honestamente unos deberes, cuya ejecución se ha hecho imposible. En general son individuos que no tienen madera de héroes ni de masoquistas, sino, mucho más simplemente, de funcionarios de gran ethos profesional, conscientes de la necesidad de que alguien siga, a despecho de las amarguras, responsabilizándose de las tareas públicas y que, además, conservan la esperanza de que pase la crisis, de que algún día regrese la sensatez perdida y de que las cosas vuelvan a seguir funcionando”.*

<sup>611</sup> El citado acuerdo se expresaba en estos términos:

*“En segundo lugar y a propuesta del Sr. Presidente, en vista a la avalancha de noticias publicadas en los distintos periódicos locales, que hacen referencia de forma directa o indirecta a los cuerpos nacionales, los reunidos creen conveniente dar a la publicidad una nota en la que se aclare ante la opinión pública la situación y problemas de estos funcionarios, que diariamente tienen que enfrentarse con los problemas, cada día más crecientes, de los municipios, con la incomprensión y aún a veces hostilidad de los vecindarios y Corporación. Esta Junta de Gobierno acuerda por unanimidad enviar la siguiente nota:*

*En las últimas fechas se ha desatado un protagonismo nada deseable de los cuerpos nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, y principalmente de los primeros, en los medios de comunicación social que parece sacado de las mejores páginas de la leyenda negra que rodea a estos cuerpos.*

*Se ha dicho e insinuado en mil formas distintas todos los tópicos decimonónicos sobre la figura del Secretario del Ayuntamiento. Que maneja al Ayuntamiento y al pueblo a su antojo, que es un estorbo en las aspiraciones de la población, que se apropia con toda clase de artimañas de los fondos municipales, en fin y para no extendernos más, que se trata del más perfecto y depurado cacique existente sobre la tierra.*

*Nada más lejos de la realidad, tanto el Secretario como el Interventor y el Depositario son unos funcionarios con muchos problemas a solucionar y pocos medios para ello.*

*Muchos de ellos poseen títulos superiores de enseñanza. Todos han tenido que pasar una oposición de carácter nacional y unos cursos que oscilan sobre los ocho meses...”.*



Dictadura de Primo de Rivera, en la Segunda República y, con flagrante evidencia, durante la larga etapa franquista<sup>612</sup>.

En nuestra opinión, identificar plenamente a los por aquel entonces miembros integrantes de los Cuerpos Nacionales de Administración Local con el régimen de la Dictadura precedente es una equivocación que puede ser avalada desde varias consideraciones.

Al margen de las lógicas excepciones que puedan representar los casos de quienes compartían el rancio ideario franquista, hay que tener en cuenta que, durante el largo período del autoritarismo, ya se habían producido cambios generacionales, y que los nefastos estertores de la guerra civil procedían ya de tiempos lejanos y, hasta cierto punto, remotos. Como bien señala Santos JULIÀ<sup>613</sup>, la próspera clase media española había accedido a la función pública en la década de los años sesenta después de demostrar sus méritos en oposiciones convocadas, cada vez más, desde la asepsia política. Hijos de vencederos y vencidos de la guerra civil coincidieron en la universidad de aquella época y compartieron las primeras ansias de libertades públicas que la sociedad desarrollista del momento empezaba a demandar. En consecuencia, es lógico deducir que el elemento ideológico político del franquismo se encontraba cada vez más diluido en la idiosincrasia de aquellos funcionarios, los cuales debían velar por el cumplimiento de la legalidad vigente desde la óptica de su neutralidad técnica<sup>614</sup>.

Afortunadamente, nos atrevemos a decir, los negros augurios que sobre la continuidad de estos cuerpos funcionariales se cernían en aquella incierta etapa fueron finalmente disipados, aunque se tuvieron que sortear grandes dificultades por la existencia de determinadas corrientes de opinión, doctrinales y políticas, proclives a su desaparición.

Así por ejemplo, la editorial de la revista técnica especializada en Administración Local *“El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados”*, en su publicación de 15 de enero de 1980, señalaba sin ambages:

---

<sup>612</sup> NIETO GARCÍA, A.: «De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo (III)», cit., pg. 362, expone que: *“El proceso constituyente acerca ahora unas nuevas responsabilidades de orden muy distinto, ya que aparece en el horizonte la responsabilidad exigible por su conductas del pasado (en cuanto que se les imputa una colaboración individual y corporativa con el régimen caído), y la responsabilidad consecuente con la fidelidad política a que acaba de aludirse.”*

<sup>613</sup> VALDEÓN BARUQUE, J., PÉREZ J., y JULIÀ DÍAZ, S., *Historia de España*, cit., pgs 542-543.

<sup>614</sup> JULIÀ DÍAZ, S., ibídem, pg. 542, apunta que: *“... fue la primera clase de funcionarios y asalariados del sector público que pudo distinguir en España entre servicio al Estado y servicio al gobierno”*.

*“Ante tales consideraciones, queremos señalar la existencia de ciertos movimientos doctrinales, expuestos recientemente, que parecen inclinarse a la sustitución de los Cuerpos Nacionales de la Administración Local por otro sistema, en virtud del cual cada Comunidad Autónoma pudiera seleccionar sus funcionarios directivos destinados a prestar servicios exclusivos en la propia Comunidad y en las Corporaciones Locales comprendidas en su territorio.*

*Tal cosa, aparte de acabar con los Cuerpos Nacionales, que, como hemos dicho, han cumplido y siguen cumpliendo una misión importantísima en la Administración Local, acarrearía un sin fin de inconvenientes. Por no citar más, hablaremos de tres. Primero: condenar a los funcionarios directivos de las Corporaciones Locales a que sólo puedan prestar servicios en una determinada zona de España, lo que lesionaría sus derechos y coartaría en muy buena medida su promoción profesional. Segundo: privar a las Corporaciones Locales españolas de la posibilidad de disponer de los funcionarios de mayor mérito, privación que afectaría también a la propia Comunidad. Tercero: colaborar, en lo que se refiere a la función pública, a que renazca un cantonalismo, hoy quizá superado, en un momento en que se trata, y se va alcanzando, la homologación de toda la función pública española, haciendo abstracción del sector de la Administración a la que sirva.”*

En el terreno de la política, la opción de la supresión fue barajada mayoritariamente por los partidos de la izquierda, PCE y PSOE, aunque algún destacado miembro del Gobierno de la UCD, como el propio Ministro de Administración Territorial en aquellos momentos, Rodolfo Martín Villa, se mostrase francamente partidario de la misma<sup>615</sup>.

En esta lucha por la supervivencia van a tener un gran protagonismo los Colegios profesionales, con su Consejo Central Nacional a la cabeza, que no regatearán esfuerzos en demostrar la necesidad y utilidad de mantener el sistema vigente ante los dirigentes de las fuerzas políticas con mayor arraigo en el país. Prueba de ello fueron las reacciones que se concitaron en la organización colegial respecto de determinadas enmiendas presentadas por grupos parlamentarios de la oposición al proyecto de Ley de Bases de la Administración Local de 1981, las cuales abogaban por una disminución

---

<sup>615</sup> AVILA CANO, E.: «Democracia y Gobierno Local... », cit., pg. 311.

La línea editorial de la revista “*El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*” tampoco gozó de especial predilección por este Ministro. Así en su publicación de 15 de junio de 1981, manifestaba abiertamente: “*Fracasada rotundamente su política autonómica, ello no le ha impedido concebir la Ley de Administración Local como un mosaico, en razón de las Comunidades Autónomas y las competencias que las otorgó, con lo que conseguirá tantas regulaciones diferentes como aquellas sean; además, se dispone ahora a librar una segunda y no menos nefasta batalla con el fin de reducir los Cuerpos Nacionales a su mínima expresión, ahora que la Comisión de expertos con García de Enterría a la cabeza piensan en la conveniencia de crear Cuerpos Nacionales de la Administración Central, a imitación de los de la Administración Local.*”

considerable de las funciones atribuidas a sus miembros y, cuando no, incluso, por la propia desaparición de los cuerpos<sup>616</sup>.

Se observa un acentuado frenesí en la actividad colegial en pos de ofrecer una imagen combativa y de cohesión interna ante la amenaza evidente de su posible desaparición<sup>617</sup>. El mensaje que se pretende transmitir es el de que resulta incuestionable la continuidad de los servicios prestados por los colegiados, y se busca ofrecer la imagen aparente de una obligada normalidad<sup>618</sup>.

El colectivo, finalmente, va a pervivir, aunque transformado en otra figura de menor calado corporativo, como es la de la moderna y actual Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, tal como más adelante tendremos la oportunidad de comprobar.

Un factor determinante en esta carrera por la subsistencia va a ser la apuesta decidida por la renovación de los diferentes escalafones. A la necesidad de cobertura de las múltiples vacantes existentes se va a unir el elemento sociológico de la conveniencia de insuflar savia nueva en estos cuerpos funcionariales. En este sentido apuntaremos que en la década de los años ochenta se producirán convocatorias ciertamente multitudinarias, que atenderán al cumplimiento de los objetivos reseñados<sup>619</sup>.

---

<sup>616</sup> En la revista *"El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados"* correspondiente al mes de agosto de 1981 se transcribe un acuerdo adoptado por la Asamblea extraordinaria del Colegio de Valencia en la que se indica que las enmiendas presentadas por el PCE, aunque respetaban el mantenimiento de los Cuerpos Nacionales, de alguna forma vaciaban de contenido las funciones atribuidas a los mismos. Más preocupante fue la postura seguida por el grupo parlamentario del PSOE, segunda fuerza política en aquellos momentos, que llegó a presentar un texto alternativo en el que pretendía *"acabar con el actual sistema de los Cuerpos Nacionales"*.

<sup>617</sup> En la circular informativa del Consejo General de Colegios, de 3 de noviembre de 1981, se da cuenta de la entrevista celebrada el 21 de julio pasado por una comisión de representantes del Colegio Nacional con destacados miembros del PSOE, principal partido de la oposición, al objeto de exponerles el carácter profesional de sus funciones y la garantía que prestaban para el servicio público y sus administrados. Sin duda alguna la enmienda a la totalidad que había formulado el Grupo Socialista del Congreso al proyecto gubernamental de régimen local, con mención expresa a la supresión pura y dura de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, fue motivo de alarma para el colectivo en unos momentos en que el partido en el Gobierno, la UCD, empezaba a mostrar síntomas evidentes de fragmentación y descomposición interna.

<sup>618</sup> En el caso de Baleares, el Colegio Provincial había adquirido en septiembre 1975 su nueva sede social en un céntrico piso de la capital de casi doscientos metros cuadrados. Nada presagiaba, pues, la vía de extinción de sus actividades profesionales.

<sup>619</sup> De modo ilustrativo, en tan solo los dos primeros años de esta década se van a convocar más de mil plazas, repartidas de la siguiente manera: 700 Secretarios de tercera categoría (1981); 50 Secretarios de segunda categoría (1981); 30 plazas de Secretarios de primera categoría (1982); 200 plazas de Interventores de primera categoría (1982); y 40 plazas de Depositarios (1982).

Quien escribe estas líneas es testimonio directo de estas circunstancias, pues nacido en los inicios del desarrollismo, -concretamente, en 1962-, me considero integrante de este movimiento regenerador al haber accedido a la profesión de secretario a finales de la citada década de los ochenta, una vez consolidado el proceso democratizador de modo definitivo<sup>620</sup>. Y como en mi caso la mayoría de los compañeros de promociones cercanas a la mía comparte semejante devenir.

Además, hay que anotar también el espaldarazo que dio a este colectivo el Tribunal Constitucional en su STC núm. 25/1983, de 7 de abril<sup>621</sup>, reconociendo el papel desarrollado por sus miembros en el funcionamiento ordinario de las corporaciones locales españolas y, sobre todo, considerando básica su existencia, cuando en su Fundamento Jurídico 4º afirma textualmente:

*«Al resolver esta cuestión manejando el concepto de la jurisprudencia de este Tribunal que antes recordamos, tenemos que establecer que ha de considerarse como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los cuerpos de funcionarios citados como cuerpos de carácter nacional y la selección de los funcionarios dentro de los citados cuerpos. Puede, asimismo, considerarse como básico que el sistema utilizado para la adscripción de tales funcionarios a plazas concretas sea el de concurso de carácter nacional, pues ello otorga a los funcionarios en cuestión una igualdad de oportunidades y permite una valoración objetiva de los méritos, garantizando asimismo los derechos de los administrados en la misma forma en todo el territorio nacional. Todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica, debe ser entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o de conexión. De esta manera, si hemos considerado que es básica en el ordenamiento jurídico vigente la existencia de un cuerpo de funcionarios de alta cualificación, tiene que ser cierto que ha de poseer la misma connotación todo aquello que*

---

<sup>620</sup> BAUÇÀ GARAU, B.: *Porreres. Noves fites polítiques i culturals (1970-1995)*, Di7 Edició – Ajuntament de Porreres, 1999, pg. 80, al analizar el período histórico señalado en el municipio mallorquín de Porreres, -donde ejercí de secretario-interventor entre 1989 a 2002-, y en su condición de concejal de dicho consistorio, comenta al respecto:

*“No podemos olvidar el papel correspondiente a los secretarios del Ayuntamiento. Sus actuaciones muchas veces no han estado exentas de polémica, ya que casi nunca se limitaban a cumplir con sus obligaciones, sino que pretendían ser los máximos responsables del Ayuntamiento y tener poder de decisión en todos los acuerdos; era una continua lucha entre el alcalde y el secretario (...). Después de una serie de interinidades en la festividad de San Roque de 1989 llega al cargo Nicolau Conti, hombre joven y ya formado en la democracia y de un talante muy diferente a todos los anteriores; con él se introdujo la normalización lingüística de la documentación interna del Ayuntamiento (el 31 de octubre de 1989 se dio lectura a la primera acta de un pleno en catalán) y también la democracia en este cargo de funcionario.”*

<sup>621</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, suplemento al núm. 100, de fecha 27 de abril de 1983. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1983/04/27/pdfs/T00009-00014.pdf>.

*preserve la existencia de ese cuerpo y ello permitirá proscribir lo que lo haga desaparecer o lo menoscabe».*

En esta temprana sentencia el Tribunal Constitucional dirimió un conflicto positivo de competencias suscitado por el Gobierno vasco en relación con el Real Decreto 642/1981, de 27 de marzo<sup>622</sup>, por el que se establece un régimen especial para la realización de concursos de traslados entre funcionarios de los Cuerpos Nacionales de la Administración Local, y las convocatorias de concursos y nombramientos que derivaban del mismo. Con esta norma de ordenación de los concursos de provisión de plazas vacantes, de carácter contingente y provisional a la espera de la ordenación que resultase de la nueva y esperada ley básica de régimen local, se pretendía dar una respuesta inmediata a la necesaria acomodación de estos procedimientos al nuevo contexto constitucional. Por primera vez se reguló la convocatoria conjunta y simultánea del concurso para todos los cuerpos a instancia de la Dirección General de Administración Local dependiente del Ministerio de Administración Territorial, y esto fue, precisamente, lo que a criterio del gobierno autonómico de Euskadi no tenía encaje en el sistema constitucional distributivo de competencias.

El objeto de su discusión, por lo tanto, no fue tanto su contenido material como la determinación concreta de la Administración competente para convocar y resolver los concursos de estos funcionarios locales, cuestión en la que el promotor del recurso defendía su propia atribución. El fallo fue, sin embargo, desestimatorio de dicha pretensión, pues el Pleno del Tribunal Constitucional consideró que el Estado ostentaba con carácter básico la titularidad de la competencia controvertida<sup>623</sup>.

En definitiva, y de acuerdo con los datos expuestos, opinamos que los Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local de aquel entonces desarrollaron en este período de transición una labor positiva y eficaz, rellenando un vacío que existía para la traslación práctica del proceso

---

<sup>622</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 86, de fecha 10 de abril de 1981. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1981/04/10/pdfs/A07801-07803.pdf>

<sup>623</sup> AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., cit., *Origen de los funcionarios locales.....*, pg. 110 critica la solución dada por el alto órgano constitucional al manifestar que: *“Por lo tanto, es posible que la legislación franquista, y su férrea centralización, hayan ofuscado el juicio de quienes han estado sumergidos en ella, hasta el punto de considerar la centralización operada bajo su égida como básica, a pesar de estar ya inmersos en un sistema democrático, con autonomía reconocida a las nacionalidades y regiones, así como a las Corporaciones Locales”*. Apunta, además, que se emitieron dos votos particulares discrepantes con este fallo –los de los magistrados Rubio Llorente y Tomás y Valiente–, que disientían del mismo por entender que obedecía a una concepción demasiado centralista y alejada de los postulados autonomistas consagrados en la Constitución de 1978.

democratizador a las entidades locales de nuestro país. Su adecuada preparación técnica, el conocimiento del mundo local, y su comprobada profesionalidad, fueron los ejes basales de la aportación que realizaron para la consecución de dicho objetivo, especialmente demostrada y reconocida en los pequeños y medianos municipios de nuestra geografía nacional.

Una vez más se puso de manifiesto la gran capacidad de este colectivo para adaptarse a las circunstancias políticas que exigía el momento, contribuyendo al servicio del interés general desde la atalaya de su neutralidad y asepsia técnica<sup>624</sup>, tal como ya había sucedido en las diversas etapas históricas que hemos venido analizando desde su génesis profesional en las cortes gaditanas de 1812.

## 2.2. LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL DE 1985: DESARROLLO NORMATIVO Y PRINCIPALES REFORMAS (1985-2012).

### 2.2.1. IDEAS GENERALES

Por fin, en la primavera de 1985, se culmina el proceso de constitucionalización democrática de las Administraciones Locales españolas con la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local<sup>625</sup>, a la que nos referiremos a partir de ahora de forma abreviada como LRBRL.

Se trata de la primera ley local estatal del régimen constitucional vigente, aprobada en la primera legislatura del gobierno socialista presidido por Felipe González tras su victoria electoral en octubre de 1982.

---

<sup>624</sup> En 1979 se celebró la II Asamblea plenaria de los Cuerpos Nacionales, una de cuyas ponencias versó sobre su profesionalización. Pues bien, en el acta de la sesión de la Junta de Gobierno del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local de Baleares, de fecha 17 de marzo de aquel año, se transcribe una enmienda que este Colegio Provincial acordó remitir en relación a la conclusión sobre una de las nota esencial que ha caracterizado a los denominados cuerpos nacionales: su no participación en las decisiones de los gobiernos locales. El contenido de esta enmienda atiende a su convicción de que debería mantenerse en el futuro, completándose con el deseo de que desapareciese la denostada advertencia de ilegalidad, pues se decía que su mantenimiento incidía muy negativamente en su independencia profesional dada su interferencia en el ámbito estrictamente político de quienes ostentaban la representación popular.

<sup>625</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 80, de fecha 3 de abril de 1985. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1985/04/03/pdfs/A08945-08964.pdf>

Un primer apunte que debemos señalar es el de que se trata de una ley innovadora desde el punto de vista técnico-legislativo, pues pese a referirse en su denominación al término “bases” no se trata de un texto de principios que precise de un posterior desarrollo articulado mediante una norma del Gobierno en forma de decreto-legislativo, sino que está redactada en forma de artículos directamente aplicables para sus destinatarios. Se aparta así de los esquemas tradicionales que habían seguido hasta entonces las leyes de régimen local en este concreto aspecto<sup>626</sup>.

En cuanto a su contenido general la LRBRL es una norma extensa, de naturaleza básica, y con vocación manifiesta de regular lo más ampliamente posible la materia del régimen local, haciendo uso de la competencia estatal para su regulación conforme determinan los artículos 149.1.18 y 148.1.2 de la Constitución<sup>627</sup>. En ella se recogen, como no podía ser de otra manera, los principios constitucionales de autonomía local y suficiencia financiera para unas entidades locales que desarrollaran las competencias que les reconoce expresamente esta ley.

Además, ahora hay que tener presente que el marco de actuación para las mismas va ser diferente al del pasado, pues la nueva organización del poder territorial se articula sobre la base de un Estado descentralizado, en el van intervenir también unos nuevos sujetos de Derecho, las Comunidades Autónomas, con plena personalidad jurídica y autonomía política. La repercusión inmediata de esta novedad se traducirá en la capacidad normativa de estas últimas en este sector, -del que irán asumiendo progresivamente competencias estatutarias-, con lo que el Estado perderá el monopolio exclusivo de su ordenación.

La nueva LRBRL va a ser complementada un año más tarde con el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto-Legislativo 781/1986, de 18 de abril<sup>628</sup> (en adelante, TRRL), dictado en base a la autorización concedida al Gobierno que se contiene en la disposición final primera de la ley básica de 1985.

---

<sup>626</sup> Este cambio de orientación ya estuvo presente en el frustrado proyecto de ley elaborado en tiempos de la UCD al que nos hemos referido anteriormente. Vid. BOQUERA OLIVER, J.M.: «El proyecto de ley por el que se aprueban las bases de la Administración Local» en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 210, 1981, pgs. 305-307.

<sup>627</sup> COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUÑA REBOLLO, E.: *Legislación de Administración Local (1975-1987)*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981. Tomo III, pg. 60. En relación a este carácter omnicompreensivo señalan que durante su tramitación parlamentaria los grupos políticos de Minoría Catalana y del PNV pusieron de relieve el excesivo alcance de la regulación básica, considerando que invadía el ámbito legislativo propio de las Comunidades Autónomas.

<sup>628</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 96, de fecha 22 de abril de 1986. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1986/04/22/pdfs/R14282-14507.pdf>

Según acertado criterio del Catedrático de Derecho Administrativo Luis COSCULLUELA MONTANER<sup>629</sup>, y que nosotros compartimos desde nuestra modesta óptica, en buena técnica legislativa debía haberse reservado la totalidad de la normativa básica a la LRBRL, dejando al TRRL únicamente la función de servir como normativa estatal aplicable de forma supletoria o de modo directo para aquellas comunidades que no hubiesen legislado sobre la materia. Sin embargo, el juego habilitador conjunto de las disposiciones transitorias y de la final primera de la LRBRL se materializó en una ampliación normativa de carácter básico para ambos textos legislativos, bloque compuesto por la totalidad de la ley básica de 1985 y de la mayor parte de su texto refundido de 1986. Se excluyó así, de manera inadecuada creemos, la discusión parlamentaria de importantes materias reguladas en el TRRL, algunas de ellas susceptibles de ser calificadas como una extralimitación de la autorización concedida<sup>630</sup>.

Seguidamente vamos a analizar los aspectos destacados que introduce este conjunto legislativo básico del régimen local en lo que se refiere más directamente a nuestro objeto de estudio.

## 2.2.2. LA DESAPARICIÓN DE LOS CUERPOS NACIONALES Y SU TRANSFORMACIÓN EN ESCALA DE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

La extinción de los Cuerpos Nacionales especiales de Administración Local va a llevarse a cabo de una forma casi encubierta, o mejor incluso podríamos decir, silente. La LRBRL, a la vez que proclama en su artículo 92.3 la existencia en todas las entidades locales de unas funciones públicas necesarias que se encomiendan a una *nueva* clase funcional denominada “*funcionarios con habilitación de carácter nacional*”, establece en su disposición adicional séptima, apartado segundo, la autorización al Gobierno para que declare a extinguir, -y en su caso fusionar-, determinados cuerpos, sin mencionar expresamente a cuáles se estaba refiriendo.

Las funciones públicas necesarias que describe el mencionado artículo 92.3 LRBRL, integradas por las de secretaría y las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y de contabilidad, tesorería y recaudación, coinciden esencialmente con las que tenían atribuidas

---

<sup>629</sup> COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUÑA REBOLLO, E.: *Legislación de Administración Local (1975-1987)*, cit., pg. 63.

<sup>630</sup> Así por ejemplo sucede con el artículo 176 TRRL en relación al personal eventual y la posibilidad de que puedan desempeñar funciones directivas más allá de su configuración legal de personal de confianza prevista en el artículo 104 LRBRL.



los Secretarios, Interventores y Depositarios pertenecientes a los Cuerpos Nacionales. Es más, el apartado primero de la citada disposición adicional séptima de la LRBRL estableció de manera literal que: “*Los actuales miembros de los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios tendrán a todos los efectos la habilitación de carácter nacional regulada en esta Ley*”. Por todo lo cual cabe hablar, más que de una supresión, de una transformación semántica no declarada por el legislador de forma expresa<sup>631</sup>.

Con posterioridad a la LRBRL, el TRRL va a dedicar un apartado específico (capítulo III del Título VII) a la regulación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, haciéndolo de una manera muy escueta, con omisión de cualquier referencia al término “*cuerpo nacional*” y remitiéndose al oportuno desarrollo reglamentario.

Será el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional<sup>632</sup>, el que se encargará de detallar con mucha mayor precisión cuanto compete a la nueva escala funcionarial creada, y en el que su disposición transitoria primera da por extinguidos a los funcionarios pertenecientes a los antiguos cuerpos nacionales, aún sin haberse declarado formalmente esta situación de manera expresa, reiteramos una vez más.

Creemos que con este cambio terminológico se evidencia un cierto rechazo a la denominación clásica de “cuerpo funcionarial” en el que estaban clasificados los funcionarios del colectivo que estudiamos, apoyado en el recelo por su supuesta implicación profesional en el régimen político anterior<sup>633</sup>. En la historiografía de la función pública española, el término “cuerpo” atendió

---

<sup>631</sup> SERRANO PASCUAL, A.: «El régimen jurídico de los funcionarios...», cit., apunta el hecho de que ninguna de las fuerzas mayoritarias presentes en las Cortes Generales que aprobaron la LRBRL planteara abiertamente la opción de declarar extintos a los Cuerpos Nacionales de Administración Local. En esta postura omisiva pudo tener una influencia decisiva la brillante y comúnmente reconocida tarea que llevaron a cabo sus miembros en el proceso de implantación del sistema democrático en las entidades locales, caracterizadas desde siempre por su condición de Administración de primera línea para la ciudadanía. Hay que tener presente que el cambio operado en la elección representativa de los dirigentes locales produjo un natural vacío de poder que fue positivamente colmado por la cualificación y preparación técnica demostrada por este colectivo de funcionarios. En este concreto apartado debemos destacar el señalado protagonismo que tuvieron los secretarios de Ayuntamiento en el correcto desarrollo de las primeras convocatorias electorales, asumiendo la responsabilidad directa de su gestión en el municipio correspondiente.

<sup>632</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 233, de fecha 29 de septiembre de 1987. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1987/09/29/pdfs/A28997-29005.pdf>

<sup>633</sup> Aún así el Tribunal Constitucional va a seguir hablando de “cuerpos” para referirse a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, como se puede comprobar en su STC núm. 385/1993, de 23 de diciembre, publicada en el suplemento del B.O.E. núm. 23, de 27 de enero de 1994 y disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1994/01/27/pdfs/T00034-00050.pdf>

siempre a un concepto organizativo más corporativista que el de “escala”, pues para acceder al primero se requería un proceso selectivo cuyo objetivo exclusivo era el de ingresar en el mismo en virtud de un título habilitante específico, mientras que el segundo respondía a otro más flexible y permeable que admitía el ingreso a la misma de funcionarios con aptitudes más heterogéneas y menos exclusivistas que podían proceder, incluso, de otras administraciones.

Sea como fuere, el citado RD 1174/1987 confirmó la tendencia modernizante que se quería traslucir en aquel momento y, tal vez buscando un cierto *lavado de imagen* -ya consignado previamente en la LRBRL y el TRRL-, estableció de manera definitiva la Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, integrada por las siguientes subescalas:

- 1) Subescala de Secretaría, que cuenta con las categorías de entrada y superior.
- 2) Subescala de Intervención-Tesorería, con iguales categorías que la anterior.
- 3) Subescala de Secretaría-Intervención.

Los puestos de trabajo que pueden desempeñar los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, según su pertenencia en cada una de las subescalas citadas, son los siguientes:

1) Los Secretarios de categoría superior, aquellos que corresponden a la clase primera: Secretarías de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Ayuntamientos de capitales de provincia y Ayuntamientos de municipios de más de 20.000 habitantes.

2) Los Secretarios de categoría de entrada, los de clase segunda: Secretarías de Ayuntamiento de municipios con población comprendida entre 5.001 y 20.000 habitantes, así como los de población inferior a 5.000 habitantes cuyo presupuesto supere los 200 millones de pesetas<sup>634</sup>.

3) Los Secretarios-Interventores las de clase tercera: Secretarías de Ayuntamiento de municipios con población inferior a 5.000 habitantes cuyo presupuesto no supere la cifra señalada en el apartado anterior.

---

<sup>634</sup> Este límite pasó a ser de 500 millones con las reformas introducidas por el RD 731/1993 de 14 de mayo, posteriormente confirmado por el RD 1732/1994, de 29 de julio, que deroga el anterior.

4) Los Interventores-Tesorereros de categoría superior: las Intervenciones y Tesorerías de entidades locales cuya Secretaría esté clasificada en clase primera

5) Los Interventores-Tesorereros de categoría de entrada: idéntica correspondencia respecto a aquellas en que la Secretaría sea de clase segunda.

Para los funcionarios de los extintos cuerpos nacionales se establecieron en la citada disposición transitoria primera las naturales reglas de acomodación en las nueva subescalas, siempre que dispusiesen de la correspondiente titulación académica exigida para su desempeño<sup>635</sup>. En este trasvase se produjo la mutación terminológica de los “*Depositarios*”, que van a pasar a denominarse “*Tesorereros*” a partir de ahora.

### 2.2.3. FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

Vamos a examinar a continuación las principales funciones que tienen asignadas los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, de acuerdo con su adscripción a las tres subescalas previstas para los mismos. Creemos que es necesario puntualizar, pese a su obviedad, que esta descripción corresponde al lapso histórico que estamos estudiando (1985-2012), pues, al estar a día de hoy vigente la LRBRL, sus contenidos actuales van a ser objeto de análisis específico en los próximos capítulos de nuestro trabajo que dedicaremos a la situación presente de nuestro colectivo de funcionarios.

La segunda observación que debemos formular es que, a diferencia de la normativa histórica anterior, la LRBRL y su normativa de desarrollo se apartan del criterio de atribución de funciones a los *cargos* de Secretario, Interventor y Tesorero, y en su lugar se efectúa esta asignación a los *puestos de trabajo* cuyo desempeño se encuentra reservado al personal que tiene reconocida la habilitación nacional. Es, sin duda, una consecuencia de la terminología

---

<sup>635</sup> Quienes no hubiesen podido hacerlo quedaron catalogados con la denominación funcionarios integrados, y conservaron las condiciones económicas y de otro tipo que disponían. Además, y esto también es importante, se les autorizó expresamente para que pudiesen continuar en el desempeño de sus funciones en los equivalente puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional.

modernizante aplicada a partir de la Ley 30/1984, de 2 agosto, de medidas urgentes para la reforma de la función pública<sup>636</sup>.

Entrando en materia, y para una adecuada aproximación al contenido de las funciones encomendadas a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, es preciso distinguir dos categorías de cometidos: las funciones reservadas y las no reservadas. Abordaremos su estudio de manera sistematizada en los siguientes subapartados<sup>637</sup>.

### 2.2.3.1. FUNCIONES RESERVADAS A LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

Se trata de aquellas que con carácter nuclear y estructurante se reserva su ejercicio exclusivo a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y están previstas en los artículos 92.3 de la LRBRL y 161 y 162 del TRRL para todas las corporaciones locales<sup>638</sup>. Su importancia no se limita a una estricta asignación de funciones a una categoría especial de funcionarios, sino que va más allá por cuanto supone además la atribución de un reconocimiento expreso de responsabilidad inherente a su concreto ejercicio<sup>639</sup>. Y ello es así porque, en palabras del Tribunal Constitucional «*la trascendencia de dichas funciones reservadas rebasa el estricto interés local y, más aún, el autonómico*»<sup>640</sup>.

Por su parte, el RD 1174/1987 detalla estas funciones de acuerdo con la división en subescalas que contiene y que podemos exponer de la siguiente forma:

#### 2.2.3.1.1. LA FUNCIÓN DE SECRETARÍA

Como regla general esta función comprende dos apartados:

- a) La fe pública y,
- b) El asesoramiento legal preceptivo.

---

<sup>636</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 185, de fecha 3 de agosto de 1984. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1984/08/03/pdfs/A22629-22650.pdf>

<sup>637</sup> Seguiremos para ello, en líneas generales, el guión básico marcado por BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: «Las funciones reservadas a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. extra 1, 1997, pgs. 64 a 73.

<sup>638</sup> Con la consabida excepcionalidad de Navarra, por aplicación de la regulación reconocida en la disposición adicional tercera de la LRBRL.

<sup>639</sup> FANLO LORAS, A: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pg. 528.

<sup>640</sup> STC núm. 235/2000, de 5 de octubre (B.O.E. núm. 267, de 27 de noviembre de 2000) y núm. 76/2003, de 23 de abril (B.O.E. núm. 118, de 17 de mayo de 2003).

Dentro de la primera, y por razón de la configuración orgánica a la cual se presta, cabe distinguir:

a1) De los órganos colegiados de la corporación, en la que destacaremos los siguientes cometidos:

- Preparar los asuntos que hayan de ser incluidos en el orden del día de las sesiones que celebre el Pleno, la Comisión de Gobierno decisoria y cualquier otro órgano colegiado de la corporación en la que se adopten acuerdos vinculantes. Como correlato consecuente, asiste al presidente en la convocatoria y fijación del orden del día de los asuntos que debe tratar el órgano colegiado decisorio correspondiente.

- Custodiar la documentación íntegra de los expedientes incluidos en el orden del día y tenerlos a disposición de los miembros de la corporación desde el momento de la convocatoria.

- Levanta acta de la sesión, y certifica sus acuerdos, cuidando también de su notificación, comunicación y publicación. De igual manera autoriza las actas de todas las licitaciones, contratos y documentos análogos en los que intervenga como sujeto actuante la entidad local.

a2) De los órganos unipersonales (alcalde y sus delegados), correspondiéndole dar fe y certificar las resoluciones que adopten. Especial función también tiene asignada en cuanto a la custodia del registro de intereses y actividades de los miembros de la corporación.

En cuanto al asesoramiento legal preceptivo, éste se circunscribe básicamente a la emisión de informes previos en el caso de concurrencia de alguno de los supuestos tasados siguientes:

- a) Cuando lo ordene el alcalde o alguno de sus delegados de área.
- b) A solicitud de un tercio de concejales o diputados con antelación suficiente a la sesión en que se haya que tratar el asunto correspondiente.
- c) Cuando se trate de un asunto cuya aprobación requiera una mayoría especial de votos.
- d) En los supuestos concretos en que una norma lo imponga.

En estos informes, el Secretario ha de señalar la legislación que resulta aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto. Se enfatizan de esta manera varias características que deben reunir estos tipos de informe, a saber:

1) Son pareceres jurídicos emitidos desde el estricto prisma de la legalidad, carentes por tanto de subjetivismos y de criterios de oportunidad que incumben únicamente a la esfera de la representación política.

2) Se emiten siempre con carácter previo al acuerdo o resolución que se pretenden adoptar. Por tanto, el objeto del informe del Secretario no debe abarcar, de suyo, actos o situaciones ya acaecidas en las que se podría inmiscuir en ámbitos propios de la revisión jurisdiccional, exceptuándose –claro está- la materia de recursos sobre actos que todavía no han adquirido firmeza o que sean susceptible de revisiones de oficio en sede administrativa.

Aparte de la emisión por escrito de estos informes, el Secretario también debe responder a los requerimientos que se le efectúen para que manifieste su opinión jurídica acerca de los aspectos legales suscitados en el transcurso de una sesión de órgano colegiado de la corporación, siempre por mediación de quien la presida. Al margen de este supuesto, se le reconoce también iniciativa para poder solicitar su intervención mediante el uso de la palabra cuando en el debate se haya planteado alguna cuestión sobre cuya legalidad pueda dudarse, debiendo contar aquí igualmente con la anuencia del presidente.

Desaparece así, pues, la denostada advertencia de ilegalidad que blandía sobre los mismos –al igual que ocurría respecto de los Interventores en su ámbito de actuación económico y financiero-, desde tiempos de los Estatutos municipal y provincial de Calvo Sotelo. Sin lugar a dudas, fue una liberación de carga profesional muy apreciada por el colectivo, deseoso de poder limitar el ejercicio de sus funciones de asesoramiento legal en unos márgenes mucho menos comprometidos<sup>641</sup>.

---

<sup>641</sup> Resulta sintomático apreciar este sentimiento de acuerdo con las fuentes documentales de la época que hemos podido consultar. Así, en el libro de actas de la Junta de Gobierno del Colegio Provincial de Baleares hemos localizado varios acuerdos de la misma que hacen referencia al deseo de eliminar esta engorrosa obligación legal. Transcribimos a continuación, por su interés, algunos de los mismos:

*“Advertencias de ilegalidad.- Se aireó igualmente algún caso de advertencia de ilegalidad, formulada por miembros de estos cuerpos, e incluso se presentó como entorpecimiento de la actividad municipal o tiquismiquis legales de los formulantes.*

*A los Secretarios e Interventores les corresponde, a desgana mayoritaria de los interesados, la función de advertir las ilegalidades que va a acometer una Corporación, pero no mediante un simple informe que quedaría sumergido en el expediente, sino dando cuenta a Gobierno Civil.*

*Esto tan simple es una auténtica espada de Damocles pendiente sobre las cabezas de dichos funcionarios, ya que en caso de formularla tiene uno que enfrentarse irremediabilmente*

Además podemos añadir que el escenario democrático en el que se desarrollan ahora las funciones del Secretario en las corporaciones locales post-constitucionales configura al mismo como asesor no sólo del equipo de gobierno, sino también de las minorías políticas de las mismas, pues debe atender los encargos que se soliciten por un tercio de los miembros corporativos con independencia de su pertenencia al grupo municipal concreto en que se integren.

En el mismo contexto resulta reseñable destacar la pérdida para el Secretario de la condición de jefe del personal de la Corporación, competencia que pasa ahora a ostentar con carácter superior y general el alcalde o presidente de la entidad local respectiva. Conserva, eso sí, la dirección de los servicios de su departamento, aunque mediatizada por la distribución organizativa y de dirección de los servicios administrativos que pueda haber acordado el gobierno local de turno.

#### 2.2.3.1.2. LA FUNCIÓN DE INTERVENCIÓN

El peso del control económico-financiero de la entidad se residencia, con mayor intensidad, en la función interventora, reservada a la Subescala de Intervención-Tesorería.

En este ámbito concreto, el RD 1174/1987 contiene también una regulación pormenorizada de las funciones que tienen atribuidas los Interventores, si bien el corpus normativo básico de las mismas deriva no tanto

---

*con la Corporación con quien convive diariamente y de quien depende en todo, y al decir en todo queremos decir incluso económicamente, con las consecuencias que son de imaginar sin ningún esfuerzo.*

*En cambio si no se formula se incurre en responsabilidad, que es exigida en cuanto las circunstancias personales de la Corporación cambian, pues normalmente los políticos no se atacan entre sí, sino que buscan una víctima más fácil e indefensa que generalmente es el funcionario de los Cuerpos nacionales.” (Acta de la Junta de Gobierno del día 24 de septiembre de 1976).*

*“A. A la Ponencia sobre profesionalización de los Cuerpos.- La conclusión B.5 dice que una de las notas esenciales que han caracterizado a los denominados Cuerpos Nacionales, y que debiera mantenerse en el futuro, ha sido su no participación en las decisiones de los gobiernos locales.*

*Consideraron los reunidos que tal afirmación debiera completarse con una especial referencia a la necesidad de desaparición de la advertencia de ilegalidad, que gravita sobre los Secretarios e Interventores, pues su mantenimiento incide muy negativamente sobre su independencia, y por tanto, sobre su profesionalidad.*

*El problema del control de la legalidad podría resolverse, quizás, con un informe positivo del Secretario, en el que este viniera obligado a ofrecer a la Corporación soluciones legales a los asuntos planteados, en lugar de la solución negativa de la advertencia de ilegalidad.” (Acta de la Junta de Gobierno del día 17 de marzo de 1979).*

de la LRBRL y del TRRL, sino de la legislación especial que en esta materia representa la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales<sup>642</sup>.

De modo resumido, corresponde a esta función el control y la fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria de la entidad local, en la que se incluye también la emisión de informes, dictámenes y propuestas relativos a este capital sector de actividad. No en balde, el principio de suficiencia financiera aparece explícitamente consagrado en el artículo 142 de la Constitución como elemento nuclear e indispensable para la subsistencia de las entidades locales españolas.

En el elenco de atribuciones asignadas a la función interventora destaca la de la posibilidad de formular reparos cuando el Interventor se muestre en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes de contenido económico examinados, actuación que deberá formular siempre por escrito antes de la adopción del acuerdo o resolución que se pretenda. Los efectos de los reparos pueden llegar, en los supuestos más graves, a la paralización de la tramitación del expediente hasta que sean solventadas las discrepancias manifestadas por los órganos de gobierno correspondientes, el pleno de la corporación, en unos casos, o el alcalde, en los otros, aunque siempre dentro la esfera de la propia entidad.

Al igual que sucede con el Secretario, no se menciona ninguna clase de jefatura atribuida al Interventor, si bien tiene reconocida, al igual que aquél, la dirección de los servicios a su cargo en los mismos términos que hemos descrito.

#### 2.2.3.1.3. LA FUNCIÓN DE TESORERÍA

Para finalizar esta exposición de las funciones reservadas a los tres empleos abordaremos a continuación la que corresponde a la Tesorería, nueva denominación con la que se conoce ahora a la que había sido designada con el nombre de *Depositaria* desde la Constitución gaditana de 1812.

Dentro de la misma, y según establecen los artículos 5 y 6 del RD 1174/1987, cabe distinguir tres apartados concretos:

---

<sup>642</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 313, de fecha 30 de diciembre de 1988. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1988/12/30/pdfs/A36636-36664.pdf>



- a) El manejo y la custodia de fondos, valores y efectos de la Entidad local.
- b) La jefatura de los servicios de recaudación.
- c) Las funciones contables propias de la Tesorería<sup>643</sup>.

Como se ha señalado en otros apartados de nuestro estudio, desde la irrupción de los antiguos contadores –denominación arcaica de los interventores en el siglo XIX- los depositarios –ahora, tesoreros- padecen un progresivo declive en la intensidad e importancia de sus funciones. La perspectiva no cambia tras la aprobación de la LRBRL y la normativa complementaria de desarrollo, sirviendo de constatación evidente los siguientes factores:

a) Se ha generalizado la encomienda de la función recaudatoria a otras Administraciones públicas –principalmente autonómicas-, en virtud de convenios de colaboración. De este modo, se sustraen de la esfera de los Tesoreros el ejercicio de la jefatura de estos servicios.

b) Pese a la regulación en la LRBRL de funciones de contabilidad, tesorería y recaudación reservadas a los funcionarios correspondientes de la Escala de Habilitación Nacional, la propia ley básica, en su artículo 92.4, permite que la responsabilidad administrativa de las mismas pueda recaer en miembros de la propia corporación o funcionarios de la misma que no pertenecen a este colectivo<sup>644</sup>.

Podemos concluir, entonces, que pese a existir una reserva formal de funciones de Tesorería para los miembros de la Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, ésta se encuentra únicamente garantizada en entidades locales de clase 1ª, o de 2ª que se hallen agrupadas a efectos de sostenimiento de la plaza de Intervención. En los

---

<sup>643</sup> Con esta redacción parece deducirse que existen funciones de contabilidad que exceden del ámbito estricto de la Tesorería, y que deben atribuirse, en pura lógica, a la Intervención. No lo previene explícitamente el RD 1174/1987, y su regulación concreta debe buscarse en la normativa especial de las haciendas locales.

<sup>644</sup> Esta excepción fue desarrollada por el RD 1732/1994, de 29 de julio, en los siguientes términos:

- a) En los municipios con población inferior a 50.000 habitantes o presupuesto inferior a 3 millones de pesetas, la Comunidad Autónoma puede autorizar el puesto de tesorería a un funcionario debidamente cualificado que no disponga de la habilitación nacional.
- b) En aquellos otros con población comprendida entre 5.001 y 20.000 habitantes, o de población inferior a 5.001 cuyo presupuesto sea superior a 500.000 pesetas y que no se hubiesen agrupado para el sostenimiento en común del puesto de Intervención, será la relación de puestos de trabajo la que determine si la Tesorería está o no reservada a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, pues en caso negativo podrá ser desempeñada por uno de sus propios funcionarios.
- c) En los restantes municipios de clase tercera estas funciones podrán ser encomendadas a miembros de la propia Corporación o a funcionarios de la misma.

demás casos se abre la puerta a su desempeño por agentes políticos y personal funcionario ajenos a la Habilitación nacional.

#### 2.2.3.1.4. LA FUNCIÓN DE ASISTENCIA A LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROPIOS DE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

Al margen de las funciones reservadas para cada uno de los tres empleos que acabamos de examinar, existe también la previsión normativa de tener que incluir en la relación de puestos de trabajo de las Diputaciones, Provinciales, Cabildos y Consejos insulares o entes supramunicipales, aquellos que sean necesarios para atender el cumplimiento de las funciones reservadas a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en entidades locales de su ámbito territorial, cuando se de alguno de los dos siguientes supuestos<sup>645</sup>:

a) Se trate de entidades locales de municipios con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a 20 millones de pesetas, que en razón a estas magnitudes se hayan acogido a la exención de la obligación de mantener puestos de trabajo reservados a la subescala de secretaría-intervención.

b) Cuando dichas funciones no puedan ser atendidas de manera circunstancial por los habilitados nacionales que correspondan, supuesto en el cual se otorgará la denominada *comisión circunstancial* por el tiempo imprescindible que sea necesario<sup>646</sup>.

Además de estos cometidos directamente vinculados con el ejercicio de las funciones reservadas, estos servicios provinciales acostumbran a prestar también funciones de asesoramiento técnico especializado para aquellas entidades locales que lo precisen, colaboración que es muy bien valorada en la mayoría de las ocasiones dada la dispersión normativa que deben aplicar a diario los operadores jurídicos de la Administración Local.

---

<sup>645</sup> La regulación inicial contemplada en el artículo 11.2 del RD 1174/1987, señalaba que estos entes locales de segundo nivel *podían incluir* estos puestos de trabajo asistenciales. Sin embargo, dicho precepto fue sustituido por el artículo 5 del RD 173/1994, en el que se utiliza el término expeditivo de *incluirán*, con lo cual dicha previsión se transformó en obligatoria.

<sup>646</sup> De acuerdo con lo establecido en el artículo 36 del RD 1732/1994, de 29 de julio, los motivos que justifican este supuesto son los de ausencia, enfermedad o abstención legal o reglamentaria del Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional que ocupe el puesto de trabajo de que se trate.

La provisión de estos puestos de trabajo se reserva, exclusivamente, a personal Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del RD 1732/1994, de 29 de julio<sup>647</sup>, tal como lo ha confirmado la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la STS de 29 de noviembre de 1994 (RJ Aranzadi 1995\1994), que anula una convocatoria de concurso para cubrir plazas en el Servicio de Régimen Local y en la Oficina de Estudios y Asesoramiento del Principado de Asturias, basándose en el motivo de que las plazas convocadas tienen por misión desempeñar las funciones de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en los municipios que carezcan de dicho personal, razón por la cual resulta obvio que sólo puedan ser cubiertas por personal con la misma habilitación nacional exigida.

Un último apunte queremos reseñar en relación a esta importante y necesaria función asistencial, y es el de que con independencia de la existencia de los citados servicios provinciales<sup>648</sup> nada empece a que pudiera crearse un servicio análogo a nivel estatal con objeto de atender los encargos de asesoramiento cuando el asunto de que se trate afecte a materias de competencia básica y resulte conveniente dar una respuesta cohesionada a los mismos para todo el territorio nacional. Ello supondría, además, el cumplimiento parcial de la STS de 21 de febrero de 1983 (RJ 1983\1985, antes ya citada), que obligaba al Estado la reposición del extinto Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales y que, como hemos comentado anteriormente, no fue ejecutada en sus debidos términos por el Ministerio del ramo<sup>649</sup>.

#### 2.2.3.2. FUNCIONES NO RESERVADAS A LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

De acuerdo con el aforismo jurídico *“incluso unius, exclusio alterius”*, vamos a analizar a continuación aquellas otras funciones que también pueden encomendarse a los protagonistas de nuestro estudio y que deben

---

<sup>647</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 189, de fecha 9 de agosto de 1994. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1994/08/09/pdfs/A25539-25547.pdf>

<sup>648</sup> La Ley 10/1993, de 21 de abril, adicionó al artículo 26.4 LRBRL un nuevo apartado para introducir la posibilidad de que las Comunidades Autónomas cooperasen también en la garantía del desempeño de las funciones públicas reservadas, dada la insuficiente atención prestada por algunas Diputaciones provinciales a este primordial servicio.

<sup>649</sup> Nuestro criterio es compartido por AVILA CANO, E.: «Democracia y Gobierno Local...», cit., pg. 311, que señala textualmente: *“Únicamente se debía haber despojado al Servicio de las funciones de aprobaciones de cuentas y tutela de los municipios, o sea de inspección, pero en ningún caso las de asesoramiento”*.

encuadrarse, por exclusión de las anteriormente citadas, en el apartado genérico de *no reservadas* a los mismos por el bloque normativo básico local.

Distinguiremos para ello varios grupos diferentes en función de su naturaleza y características. Algunas de ellas, como veremos, también son necesarias y preceptivas al estar reguladas en normas legales ajenas a la regulación específica del régimen local, mientras que las demás resultan exigibles desde el momento en que sean adoptadas para su pertinente asignación.

#### 2.2.3.2.1 LA ASIGNACIÓN DE FUNCIONES COMPLEMENTARIAS

Como hemos anticipado, las antes citadas funciones reservadas, a cuyo análisis hemos dedicado el comentario anterior, no son las únicas que según el bloque normativo de régimen local establecido a partir de 1985 pueden desempeñar los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. No hay indicios de esta limitación en la nueva regulación, sino más bien todo lo contrario, ya que en la misma se abre también la puerta a que se les puedan asignar otras tareas diferentes de las clásicas de fe pública y asesoramiento legal preceptivo para los Secretarios, y las de fiscalización y gestión económico financiera y presupuestaria para los Interventores y Tesoreros.

Ejemplo paradigmático de esta apertura funcional es el artículo 166 del TRRL<sup>650</sup>, que autoriza la asignación de funciones complementarias para los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional si así se dispone a través de su ordenación en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo e, incluso, de forma anticipada por medio de resolución del Presidente de la corporación cuando aquella no estuviese todavía aprobada. En cualquier caso hay que tener presente que necesariamente debe existir una relación de sincronía objetiva entre esas funciones complementarias –que no se encuentran predefinidas- y las que son propias de este colectivo funcional según la regulación normativa vigente, pues en caso contrario se infringiría la debida protección de la dignidad y rango correspondientes a su categoría profesional<sup>651</sup>. De igual manera esta atribución de funciones adicionales no

---

<sup>650</sup> Como veremos más adelante este precepto fue derogado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto del Empleado Público, que aglutinó en la misma todas las disposiciones específicas de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional por una cuestión de agrupación legislativa sectorial en torno a una regulación básica. A pesar de ello existe consenso doctrinal y jurisprudencial en la aceptación del mantenimiento de estas funciones complementarias.

<sup>651</sup> El artículo 141.2 del TRRL dispone a dicho efecto que: *“Las Corporaciones locales dispensarán a sus funcionarios la protección que requiere el ejercicio de sus cargos, y les*

puede representar una carga excesiva de trabajo que pueda suponer impedimentos o dificultades para el ejercicio de las funciones reservadas que les encomienda directamente la ley.

En cualquier caso, a nuestro entender resulta criticable la técnica expuesta utilizada, pues es contraria al estatuto funcional porque debería ser la propia norma la que determinase cuáles pueden ser estas funciones complementarias susceptibles de ser asignadas también a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, como sucede, por ejemplo, respecto de los demás funcionarios de carrera en los artículos 169 y siguientes del mismo TRRL<sup>652</sup>.

#### 2.2.3.2.2 PUESTOS DE COLABORACIÓN

Además de los puestos de trabajo mínimos y necesarios reservados a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional a los que nos hemos referido con anterioridad, el artículo 165.1 del TRRL, en la redacción dada por el Real Decreto Legislativo 2/1994, de 25 de junio<sup>653</sup>, abrió la posibilidad a las entidades locales de poder crear otros puestos de trabajo reservados igualmente a funcionarios que poseyesen la citada habilitación, en los términos que reglamentariamente fueran determinados por la Administración del Estado. Nada se establecía en esta norma sobre el contenido de las funciones que pudiesen ejercer, pero el desarrollo que de este precepto estableció el RD 1732/1994, en su artículo 2 g), las limitó únicamente a las de colaboración inmediata con los puestos de Secretaría, Intervención o Tesorería, además de atribuirles la condición de sustitutos de los titulares de los mismos en los supuestos de vacancia, ausencia, enfermedad o abstención.

La creación de estos nuevos puestos de trabajo para Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional se dejó, pues, a la completa discrecionalidad de las respectivas entidades locales, sin fijar ningún tipo de *ratios* de población o presupuesto que la condicionasen. Compartimos en este punto la opinión de Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ<sup>654</sup>, en el sentido de que se desaprovechó la oportunidad de haber configurado, a través de los mismos, unos puestos directivos de los servicios administrativos y

---

*otorgarán los tratamientos y consideraciones sociales debidos a su rango y a la dignidad de la función pública*".

<sup>652</sup> Ésta es también la opinión de BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: «Las funciones reservadas ... », cit., pg. 72.

<sup>653</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 154, de fecha 29 de junio de 1994. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1994/06/29/pdfs/A20709-20710.pdf>.

<sup>654</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Ibíd.*, pg. 72.

económicos profesionalizados, constriñendo así las funciones del personal político eventual a sus justos términos de confianza y asesoramiento<sup>655</sup>.

Estos puestos de colaboración son el correlato moderno de figuras afines que podemos encontrar en la historiografía de la función pública local y que hemos tenido ocasión de comentar en otros apartados precedentes de nuestro estudio. Nos estamos refiriendo, concretamente, a los Oficiales Mayores, Vicesecretarios, Secretarios Adjuntos, o Viceinterventores, presentes en la normativa del régimen local español del siglo XIX y XX, que desarrollaban funciones complementarias de los puestos principales clásicos, y que cuentan con una dilatada tradición en nuestro Derecho local. La diferencia con la regulación actual es que ésta es mucho más permisiva en cuanto a su creación, pues como hemos señalado no se condiciona ahora su creación a unos estándares o condiciones previas de población o presupuesto.

Hay abundantes ejemplos de los mismos en las plantillas de las entidades locales de nuestros días, si bien se suelen dar con mayor frecuencia en corporaciones de nivel mediano o grande en las que el volumen organizativo de los servicios administrativos a su cargo así lo justifican<sup>656</sup>.

#### 2.2.3.2.3 OTRAS FUNCIONES PREVISTAS EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL

Con independencia de las funciones que atribuye la legislación propia del régimen local a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, hay que tener en cuenta también aquella que resulta de la normativa sectorial en determinados supuestos. Especialmente son los Secretarios quienes se ven afectados, en la mayoría de las ocasiones, por estas encomiendas específicas.

Procederemos a continuación al examen de aquellas que consideramos más significativas, agrupadas por áreas temáticas<sup>657</sup>.

---

<sup>655</sup> Éste era el propósito establecido para este tipo de personal en el artículo 104 de la LRBRL, constituyendo, a nuestro entender, un claro supuesto de *“ultra vires”* la regulación posterior prevista en el artículo 176.2 del TRRL, que extendió la función directiva a los mismos más allá de las de confianza y asesoramiento, únicas previstas en el primero de los preceptos.

<sup>656</sup> En Baleares, por ejemplo, existen puestos de colaboración en el Ayuntamiento de la capital y en los Consejos Insulares de Mallorca y Menorca. También en algunos ayuntamientos de la isla de Mallorca, como sa Pobla o Muro.

<sup>657</sup> IÑARRA GONZÁLEZ, A.: «Funciones de los Secretarios de Ayuntamiento: presente y futuro», en *Revista “El Consultor de los Ayuntamientos”* núm. 22, quincena del 30 de noviembre al 14 de diciembre de 2005.

#### 2.2.3.2.3.1 RÉGIMEN ELECTORAL

En primer lugar debemos citar el ámbito de los procesos electorales, en los que los Secretarios municipales tienen asignado un papel muy destacado en su condición de delegados de la Junta Electoral de Zona (Junta Electoral de Zona) en su municipio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.4 de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General<sup>658</sup> (LOREG). En su virtud actúan bajo la estricta dependencia de la citada Junta Electoral de Zona, y tienen a su cargo la coordinación y vigilancia del desarrollo de la jornada electoral en el municipio correspondiente, siendo un elemento de obligada referencia para garantizar el normal funcionamiento de este tipo de procesos con acusada repercusión en la vida pública. Sus cometidos más destacados son los de responsabilidad e impulso de las diferentes actuaciones que se suceden desde el momento de la convocatoria electoral hasta su completa finalización, como son las de la formación de las mesas electorales, la tramitación de las solicitudes de dispensa de quienes han resultado elegidos para las mismas, la coordinación de personas, locales y materiales que serán necesarios el día de las votaciones, asesoramiento en la resolución de los incidentes que se puedan dar en la jornada electoral..., etc.

Además del supuesto examinado, la LOREG confiere protagonismo especial al Secretario de la Corporación en materia tan sensible como es la de la moción de censura al Alcalde, en el que reside en el mismo la garantía de comprobación de los requisitos habilitantes para su tramitación y la atribución concreta de la notificación a todos los miembros de la corporación de la convocatoria de la sesión correspondiente, con especificación de fecha y hora de celebración.

#### 2.2.3.2.3.2 ESTADÍSTICA

También en el ámbito de la Estadística tienen conferidos cometidos específicos los Secretarios municipales, pues su participación es activa en la realización de los censos periódicos de población y vivienda que lleva a cabo la Administración del Estado a través del Instituto Nacional de Estadística (INE). En estos procesos el Secretario del Ayuntamiento es el encargado de la coordinación de los medios personales y materiales que son necesarios para la realización de estas tareas, designando en muchas ocasiones los equipos de trabajo y supervisando los datos recabados para ser debidamente transmitidos a las Delegaciones provinciales del INE.

---

<sup>658</sup> Publicada, en su versión original, en el Boletín Oficial del Estado, núm. 147, de fecha 20 de junio de 1985. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1985/06/20/pdfs/A19110-19134.pdf>

### 2.2.3.2.3.3 CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

En la importante disciplina de la contratación administrativa la diversa legislación que se ha venido dictando en esta materia desde 1995<sup>659</sup> ha recogido un reconocimiento específico y singularizado de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, reservando al Secretario y al Interventor una participación necesaria como vocales indispensables en todas las Mesas de Contratación de las Entidades Locales. Además, la emisión de sus informes es preceptiva en los trámites más destacados del procedimiento de contratación, como son el de la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, o en los casos de modificación o resolución de los contratos.

### 2.2.3.2.3.4 NORMATIVA PATRIMONIAL

En el ámbito de la regulación del régimen jurídico patrimonial de las Entidades Locales<sup>660</sup>, encontramos también referencias a funciones que deben realizar los Secretarios de Administración Local en este concreto orden sectorial.

De todas ellas las más significativas son las que enunciamos a continuación:

- Con ocasión de la aprobación inicial, provisional y definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico, deberán notificar los acuerdos adoptados a las Administraciones Públicas titulares de los bienes afectados por los mismos sitios en el término municipal.
- Es preceptivo el dictamen previo del Secretario para la adopción de acuerdos sobre ejercicio de acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de la corporación local.
- El inventario de bienes y derechos de la entidad local es aprobado con la autorización previa del Secretario, convertido en responsable y garante de su mantenimiento, custodia y actualización, y quien debe expedir las

---

<sup>659</sup> Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas; Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; y Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

<sup>660</sup> Constituida por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; normativa básica de régimen local en esta materia; normativa de desarrollo autonómico; ordenanzas municipales y Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.



certificaciones oportunas del mismo a efectos de la correspondiente constancia en los registros públicos (ya sea el propio de la corporación, o externos como el catastro o el registro de la propiedad inmobiliaria).

- En materia de expropiaciones interviene como fedatario en el acto del pago de las cantidades consignadas como justiprecio.

#### 2.2.3.2.3.5 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y REGISTRO CIVIL

En cada municipio donde no exista Juzgado de Primera Instancia o Instrucción habrá un Juzgado de Paz de acuerdo con las previsiones del artículo 99.1 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. En desarrollo de la misma, la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, estableció en su artículo 50.3 que la Secretaría de los Juzgados de Paz de poblaciones de menos de 7.000 habitantes estaría desempeñada por «*persona idónea*» nombrada por el Ayuntamiento, el cual comunicaría su designación al órgano correspondiente de la Administración de Justicia provincial<sup>661</sup>.

Pues bien, ha sido una tradición histórica en los pequeños municipios que la mayoría de dichas secretarías de paz proveídas por el ayuntamiento sean ejercidas por el Secretario municipal, dada su indiscutible preparación profesional para cumplir el requisito de idoneidad que demanda dicho nombramiento. El contenido de las funciones desarrolladas son las propias del cargo, es decir, aquellas que le corresponde ejercer por razón del mismo, tales como el dictado de diligencias de ordenación, decretos y diligencias de constancia, comunicación o ejecución en asuntos de la competencia del juzgado de paz; es el fedatario judicial y en su virtud expide testimonios y copias certificadas de las resoluciones y actos inscritos en el juzgado; lleva la custodia de los libros del Juzgado, ... etc.

A nadie se le escapa el hecho de que la designación del Secretario municipal para el desempeño de estas funciones jurisdiccionales supone un pesado lastre, acumulado a su ya de por sí excesiva carga de trabajo. Es por ello que de cada vez se recurre con menor asiduidad a su nombramiento para

---

<sup>661</sup> En las de más de 7.000 habitantes, y en los supuestos de agrupaciones de secretarías de juzgados de paz cuya carga de trabajo así lo justifique, el Secretario judicial será un Oficial al servicio de la Administración de Justicia.

DE URBANO CASTRILLO, E.: «Los Juzgados de Paz», en «*Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros*». Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2011, apunta que según datos del Ministerio de Justicia en 2011 existían en España 7.682 juzgados de Paz, de los cuales 7.067 correspondían a territorios con menos de 7.000 habitantes, es decir, un 92 % de los mismos.

este cargo, recayendo el mismo en otro personal de la corporación, aunque en muchas ocasiones éste continúe actuando bajo su supervisión técnica.

Por otro lado, y en cuanto a cuestiones más propias del registro civil, es bastante frecuente que residentes en el municipio de nacionalidad extranjera acudan a la Secretaría municipal para acreditar documentalmente la constancia de su fe de vida a efectos de cobros de pensiones u otros subsidios públicos desde su país de origen. En los documentos exhibidos para la extensión de la certificación interesada se alude al Secretario del Ayuntamiento como autoridad administrativa competente para realizar este trámite, el cual se realiza en la mayoría de los casos sin ningún inconveniente en aras a los principios de cooperación y buena administración.

#### 2.2.3.2.3.6 FUNCIONES DIRECTIVAS DE LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

Hemos reservado este último apartado para tratar una de las funciones más debatidas que pueden –o tal vez, mejor decir, podrían- ser atribuidas a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Nos estamos refiriendo al ejercicio de tareas directivas, que en una primera aproximación aparecen confiadas al estrato de los cargos políticos locales, y más en particular, a los presidentes de las entidades locales, a quienes los artículos 21.1a) de la LRBRL -en Ayuntamientos- y 34.1a) –en las Diputaciones provinciales- atribuyen la dirección del gobierno y la administración de sus corporaciones.

Sin embargo, la dirección de los asuntos locales no termina, ni puede terminar, en ese escalón político, pues cabe diferenciar un ámbito programático superior de decisiones, propios de la gobernanza, que debe ser ejercido por quienes disponen de la legitimación democrática adquirida por medio de las urnas, de otro nivel de tipo gerencial y técnico que se encargue de poner en marcha los mecanismos administrativos precisos para que se ejecuten. En este último caso, estas últimas funciones son susceptibles de desarrollarse desde la óptica de la neutralidad, objetividad y capacitación técnica que podrían prestar los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Precisamente esta tecnificación de la dirección pública en las entidades locales es el espacio que desde la máxima representación colegial se reclamó a favor de los miembros de este colectivo para su reconocimiento expreso a nivel legislativo tanto en la LRBRL como en el TRRL, pero que en su momento fue desatendido por la mayoría de las fuerzas políticas presentes en los debates parlamentarios que precedieron a su aprobación. Sin lugar a dudas el

recelo existente hacia unos funcionarios locales que provenían del régimen franquista supuso un serio condicionante, y en su lugar se asistió a una politización de las funciones de gestión y de dirección ejecutiva de la burocracia local.

Lo cierto es que no figura en la legislación básica del régimen local una atribución expresa de funciones directivas de gestión asignadas a los habilitados nacionales, más allá de la vaga referencia contenida en el artículo 1.3 del RD 1174/1987 cuando atribuye a quienes ostenten la responsabilidad administrativa de las funciones de Secretaría, Intervención y Tesorería la *dirección de los servicios* encargados de su realización. Esta cita aislada adolece de una notoria falta de concreción sobre la forma, medios y contenidos en que puede ser ejercida esta dirección, que además estará siempre mediatizada por las atribuciones de los órganos de gobierno en materias organizativas de los servicios administrativos, tal como se encarga de apostillar el mencionado precepto<sup>662</sup>.

La carencia de este reconocimiento legal expreso no es óbice para constatar que en la práctica cotidiana es admitido, e incluso exigido, a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional el ejercicio implícito de funciones directivas, sobre todo en pequeños y medianos municipios. Este hecho, incluso, es avalado por la doctrina especializada, como demuestra el siguiente comentario de Luis MORELL OCAÑA<sup>663</sup>:

*“Sin embargo, en el 96% de nuestras Corporaciones Locales, las que no componen un medio estrictamente urbano, los Habilitados Nacionales desbordan, con mucho, ese cometido puramente asesor y fiscalizador. En el medio rural, la inmensa mayoría de los Municipios españoles, el Secretario, el Interventor o el Secretario-Interventor, lo son todo desde el punto de vista de la composición burocrática; de ahí que sean, no sólo asesores y fiscalizadores, sino también gestores. Ello sin perjuicio de que los corporativos asuman tareas de dirección de la actividad local.”*

Resulta evidente que la maquinaria municipal requiere de actuaciones de coordinación e impulso que doten de efectividad las atribuciones genéricas reservadas a los miembros del gobierno local. Hay que ejecutar los acuerdos y actos administrativos, y de esa labor se responsabilizan los funcionarios

---

<sup>662</sup> “Quien ostente la responsabilidad administrativa de cada una de las funciones referidas en el apartado 1 tendrá atribuida la dirección de los servicios encargados de su realización, sin perjuicio de las atribuciones de los órganos de gobierno de la Corporación Local en materia de organización y dirección de sus servicios administrativos” reza lacónicamente el mismo.

<sup>663</sup> MORELL OCAÑA, L.: «El cumplimiento de las funciones encomendadas a la habilitación nacional y la evolución de la Administración Local desde 1985» en *La Función Pública Local y la Habilitación Nacional*, INAP, Madrid, 1997, pg. 20.

protagonistas de nuestro estudio, confiriendo la eficacia precisa para el buen funcionamiento de la administración en la que prestan sus servicios.

#### 2.2.4. INGRESO EN LA ESCALA DE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL Y PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

El sistema de reclutamiento de los funcionarios pertenecientes a la nueva denominación del colectivo que diseña la LRBRL guarda una gran similitud con el que estaba previsto en la etapa anterior.

A estos efectos cabe hacer una distinción inicial, ya clásica en materia de función pública, entre el acceso a la Escala de la Habilitación Nacional y la provisión o cobertura del puesto de trabajo correspondiente. En el primer caso, y tal como sucedía con los miembros de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, se debe aprobar el proceso selectivo previo con el que se obtiene el acceso al curso de formación que continúa encomendado al Instituto de Estudios Locales en la redacción original de la nueva ley. La superación de este curso formativo confiere la habilitación necesaria para poder participar posteriormente en los concursos de provisión de plazas o puestos de trabajo reservados a estos funcionarios en las plantillas de cada entidad local.

Pues bien, siguiendo en este punto lo ya apuntado por J.A. GARCÍA TREVIJANO FOS con respecto a los extintos funcionarios de los Cuerpos Nacionales<sup>664</sup>, podemos señalar que en el sistema regulatorio de la LRBRL se aprecia también para los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional la separación entre la relación de servicio y la orgánica. Vamos a tratar de explicarlo de manera sucinta a continuación con ayuda de los razonamientos expuestos, en este sentido, por Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ<sup>665</sup>:

1) Relación de servicio: la superación sucesiva del proceso selectivo previo y del curso de formación subsiguiente confiere al aspirante la habilitación nacional, momento en el cual se traba su relación de servicio con la Administración del Estado, aunque sujeta a la condición suspensiva de que la misma se consolide en un momento posterior cuando tenga lugar la perfección de la relación orgánica con la entidad local a la cual va a prestar sus servicios profesionales.

---

<sup>664</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., «Relación orgánica y relación de servicio...», cit., pgs. 81-83.

<sup>665</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: «Las funciones reservadas ... », cit., pg. 67.

2) Relación orgánica: una vez obtenida la habilitación nacional, el ingresado debe participar en el correspondiente concurso de méritos que le reportará la adscripción a un puesto de trabajo concreto reservado a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Con la consiguiente toma de posesión y cumplimiento total de los requisitos para obtener la condición de funcionario de carrera nacerá su relación orgánica con la corporación local de turno, la cual podrá ir variando a lo largo de su vida profesional a través de la participación en los pertinentes concursos de traslados que se convoquen respecto de plazas vacantes pertenecientes a su categoría.

Nos proponemos, seguidamente, a realizar un análisis más detallado de estos dos importantes aspectos en la vida profesional de nuestros funcionarios. Apuntaremos, de antemano, que la transformación operada desde un inicial Estado centralizado a otro autonómico y de signo opuesto, va a marcar de manera significativa la evolución de los modelos originariamente perfilados. En este sentido se va a pasar de una clara preponderancia estatal en los primeros estadios a otros postreros niveles en los que Comunidades Autónomas y corporaciones locales va a conseguir una mayor participación y presencia en la materia.

#### 2.2.4.1 LOS SISTEMAS DE ACCESO A LAS DIFERENTES SUBESCALAS DE LA HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

Durante el período de casi veinte años que transcurre desde la implantación efectiva del sistema de la habilitación nacional en setiembre de 1987, a raíz de la promulgación del RD 1174/1987, hasta la irrupción ciertamente desreguladora del Estatuto del Empleado Público en abril de 2007, nuestros funcionarios van a continuar dependiendo del Estado en cuanto a su selección, nombramiento, formación, destitución y separación del servicio. Sin embargo, como ya hemos apuntado, esta tendencia va a ir languideciendo paulatinamente conforme se avanza en la configuración del Estado autonómico, lo que supondrá un mayor protagonismo para estos nuevos entes territoriales que irrumpen como agentes activos en el reparto del poder político al que se asiste tras la aprobación de los respectivos estatutos de autonomía.

En un primer momento las competencias en materia de selección reconocidas a las Comunidades Autónomas son muy reducidas, limitándose tan sólo a su posible colaboración en la realización descentralizada de las pruebas selectivas que convoca la Administración estatal, y en la impartición de

los posteriores cursos de formación selectivos de acuerdo con los convenios que pueden firmar con el INAP<sup>666</sup>.

En este sentido, el acceso a las diferentes subescalas en que se divide la Habilitación nacional se organiza por el Estado de la siguiente manera:

a) Acceso a la Subescala de Secretaría-Intervención: en las primeras convocatorias de los años 1987,1988 y 1989, el sistema seguido es el de concurso-oposición, probablemente para facilitar el ingreso de quienes desempeñaban interinamente estas funciones mientras se articulaba los nuevos procedimientos derivados de la implantación de la Habilitación nacional<sup>667</sup>. A partir de la convocatoria de 1994 se va a instaurar, sin excepción, el sistema único de oposición libre.

En cuanto a la titulación académica exigida para aspirar a la realización de las correspondientes pruebas selectivas, inicialmente en 1987 sólo se va requerir el título de bachiller superior o equivalente, o haber superado las pruebas de acceso a la Universidad para mayores de 25 años. A partir de 1990 el nivel se elevará a la superación de los tres primeros cursos de las licenciaturas de Derecho, Ciencias Políticas y Sociología o Económicas y Empresariales. El periplo finalizará en 2003 cuando se va exigir ya la posesión de la licenciatura universitaria para el ingreso en esta subescala<sup>668</sup>.

b) Acceso a la Subescala de Secretaría: aquí también se observa la incidencia del concurso-oposición para las primeras convocatorias, que es substituido por el de oposición libre a partir de 1997.

La titulación académica exigida es la de licenciado en Derecho o en Ciencias Políticas y Sociología, ya desde el inicio de las convocatorias en 1987.

---

<sup>666</sup> Caso aparte es el de Navarra, pues hay que recordar que la D.Ad. 3ª de la LRBRL le reconoce un régimen peculiar y, en consecuencia, es la Comunidad Foral la que confiere las habilitaciones correspondientes para el ejercicio de las funciones públicas reservadas a Secretarios, Interventores y Tesoreros en su territorio.

<sup>667</sup> En cualquier caso la fase de concurso no tenía carácter eliminatorio. En ella se valoraban los servicios prestados como funcionario de empleo interino o contratado administrativo de colaboración temporal en el ejercicio de funciones de Secretaría, e incluso también por los Oficiales Mayores y funcionarios de las corporaciones locales que pertenecientes a la Subescala Administrativa y de Auxiliares de Administración General hubieran ejercido también dichas funciones.

<sup>668</sup> El Real Decreto 834/2003, de 27 de junio, introduce la importante adecuación de incorporar la subescala de Secretaría-Intervención al grupo A de los previstos en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, lo que supone su igualación con las demás subescalas que componen la Habilitación nacional. Era esta una aspiración histórica reclamada desde hacía tiempo por la organización colegial que por fin vio la luz en esta norma reglamentaria modificadora de determinados aspectos relativos a los sistemas de selección y provisión de puestos de trabajo reservados a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Dentro de esta Subescala se distinguen dos categorías: la de entrada, para Secretarías clasificadas en clase segunda, y la de superior, para las de primera.

Se accede siempre desde la categoría de entrada, en turno libre o por promoción interna desde la subescala de Secretaría-Intervención. El ascenso a la categoría superior se realiza, posteriormente, bien por concurso de méritos<sup>669</sup> o bien con la superación de una prueba de aptitud.

c) Acceso a la Subescala de Intervención-Tesorería: de igual manera el sistema de concurso-oposición es el seguido en las convocatorias iniciales de 1987, 1988 y 1990, pasando a ser únicamente el de oposición a partir de la de 1993.

Las características de titulación y formas de acceso y promoción son similares a las de la Subescala de Secretaría, por lo que es innecesario repetirlas aquí nuevamente<sup>670</sup>.

La puesta en marcha de los procesos de integración de nuevos funcionarios en la Escala de Habilitación Nacional de la Administración Local se desarrolló con gran celeridad y abundancia de ofertas. Interesaba revitalizar los antiguos cuerpos nacionales y cubrir las numerosas vacantes existentes. Y a ciencia cierta que así se hizo, como lo demuestra el siguiente cuadro indicativo de las convocatorias efectuadas desde finales de 1987 hasta abril de 2007, fecha de entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público que, como veremos más adelante, distorsiona profundamente este sistema de acceso:

AÑO	SS	SE	ITS	ITE	SI
1987		199		206	1.614
1988	194	55		122	593
1989					100
1990				258	
1992		90			

<sup>669</sup> Los méritos a valorar son los que corresponden a la categoría de méritos generales que aprueba el Ministerio del ramo, de manera cerrada y con frecuencia anual, y que sirven también para la resolución de las convocatorias de los concursos de provisión de puestos de trabajo.

<sup>670</sup> Como resulta evidente por sus connotaciones económicas, la licenciatura alternativa a la de Derecho es en este caso la de Ciencias Económicas o Empresariales y no la de Ciencias Políticas y Sociología. En las convocatorias del siglo XXI se amplían estas disciplinas de acuerdo con las nuevas tipologías universitarias y así también se aceptan las titulaciones de las licenciaturas en Administración y Dirección de Empresas, y en Ciencias Actariales y Financieras.

SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, ELEMENTOS NECESARIOS  
PARA UNA NUEVA REGENERACIÓN

1993				150	
1994					268
1995				70	
1996	60				
1997		70	70	125	
1998	40		60	100	150
1999	30			100	100
2000	45	80		100	
2001			50	75	125
2002	25	75		100	150
2003			25	50	75
2004	25	75		100	125
2005	50	100	75	125	350
2006	25	50	75	150	350
Total subescalas	494	794	355	1.831	4.000
TOTAL	7.474				

SS: Secretaría, categoría superior.

SE: Secretaría, categoría de entrada.

ITS: Intervención-Tesorería, categoría superior.

ITE: Intervención-Tesorería, categoría de entrada.

SI: Secretaría- Intervención.

Si tenemos en cuenta que el número de plazas reservadas en el conjunto del territorio nacional está por encima de las 8.000<sup>671</sup>, podemos concluir que labor realizada por la Administración del Estado ofrece unos buenos resultados, a pesar de las críticas que se han vertido en este aspecto por algún sector doctrinal que en su momento llegó a considerar que el Estado había optado por una cierta dejadez hacia aquellos funcionarios que son suyos por su origen<sup>672</sup>. Sin duda la perspectiva temporal del transcurso de los años, y su confrontación con los datos empíricos que se han dado con posterioridad, obligan a una revisión de estos planteamientos como nos encargaremos de demostrar más adelante cuando abordemos la situación actual.

<sup>671</sup> En la segunda parte de este trabajo, dedicado a la situación presente, ofreceremos datos concretos actualizados.

<sup>672</sup> SALANOVA ALCALDE, R.: «Comunidades Autónomas y Funcionarios Locales de Habilitación Nacional», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. extra 1, 1997, pgs. 55 y 56.



## 2.2.4.2 EL CONCURSO COMO FORMA DE PROVISIÓN ORDINARIA DE LOS PUESTOS DE TRABAJO RESERVADOS A LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL.

### 2.2.4.2.1. GENERALIDADES DE LOS CONCURSOS.

Una vez ingresados en la subescala correspondiente, tras la superación de las pruebas selectivas previas y del curso de formación selectivo posterior, los nuevos Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional deben participar, de manera forzosa, en el primer concurso de traslados que se convoque para adquirir definitivamente su condición de funcionarios de carrera. Para ello deberán presentar la pertinente solicitud en la convocatoria estatal y una vez resuelto el concurso tomar posesión de la plaza que les ha sido adjudicada<sup>673</sup>.

Este sistema de concurso de traslados que convoca la Administración estatal es también el método seguido para quienes ya pertenecen a este colectivo funcional y desean cambiar voluntariamente de corporación donde prestan sus servicios. La garantía de movilidad está, pues, garantizada, y creemos que ello redundará de manera muy beneficiosa tanto para las entidades locales, -que cuentan con un sistema ágil para cubrir sus vacantes-, como para los propios Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, -que disponen de una libertad de opciones profesionales al alcance de pocos otros cuerpos o escalas funcionariales-.

En los primeros años de andadura de la aplicación de la LRBRL, el Estado acapara el protagonismo casi exclusivo en el ejercicio de la competencia de las convocatorias de los concursos, y éstos se realizan de modo asiduo con frecuencia anual<sup>674</sup>. Las Comunidades Autónomas sólo participan de manera testimonial en dos cuestiones de escasa relevancia práctica: la recepción de las relaciones de vacantes y bases de convocatorias específicas que deben enviar las respectivas corporaciones, y la mera convocatoria simultánea de los concursos anuales en la fecha fijada por la Administración del Estado.

---

<sup>673</sup> Al ser concursantes forzosos se les garantiza un primer destino, con independencia de si lo han solicitado expresamente o no.

<sup>674</sup> No en balde la STC núm. 25/1983, de 7 de abril (B.O.E. núm. 100, de 27 de abril de 1993), al tratar de decidir si la selección y adscripción a plazas determinadas de los antiguos funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Fondos de la Administración Local se corresponde, o no, al núcleo de las bases de la regulación de la materia recogida en el artículo 149.1.18 de la Constitución, concluía de modo afirmativo al considerar como básico que *“el sistema utilizado para la adscripción de tales funcionarios a plazas sea el de concurso de carácter nacional, pues ello otorga a los funcionarios en cuestión una igualdad de oportunidades y permite una valoración objetiva de los méritos”*.

Mayor margen de intervención tienen asignadas en estos momentos iniciales las entidades locales, que disponen de la posibilidad de establecer en la valoración de los concursos un apartado de méritos específicos, en razón a las características locales<sup>675</sup>, que puede alcanzar hasta un 25 % del total de la puntuación atribuible, siendo el restante 75 % de atribución exclusiva estatal a través de los méritos generales de preceptiva valoración en cualquier caso. Sólo el País Vasco representa una excepción en este apartado, pues tiene reconocida la facultad de poder establecer un 10% de méritos autonómicos que irán en detrimento del porcentaje estatal, reducido al 65% en esta Comunidad Autónoma.

Este marco competencial en los concursos causó insatisfacción manifiesta en determinadas Comunidades Autónomas históricas, como fueron Galicia y Catalunya, que recurrieron los artículos 98 y 99 de la LRBRL reguladores de este sistema ante el Tribunal Constitucional por considerar que marginaban totalmente sus intereses en esta materia. Sin embargo, el máximo intérprete constitucional, en su STC núm. 214/1989, de 21 de diciembre<sup>676</sup>, revalida la situación de preeminencia estatal existente en la determinación del baremo de méritos aplicable a la provisión de estas plazas, pues considera en su Fundamento Jurídico 26 que *“en sí mismo no resulta atentatorio, ni contradice, las previsiones estatutarias”* y *“no vulnera ni lesiona competencia alguna de las Comunidades Autónomas”*.

A pesar de ello, el modelo va a evolucionar hacia un mayor reconocimiento competencial de las Comunidades Autónomas y de las propias corporaciones locales en los concursos de provisión de puestos de trabajo reservados a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. El juego de la aritmética parlamentaria hará necesario que los gobiernos de turno, regidos por partidos de implantación de ámbito estatal, necesiten del apoyo de las fuerzas políticas nacionalistas, -vascos y catalanes en su mayor parte-, para sacar adelante sus iniciativas legislativas<sup>677</sup>. Y de aquí

---

<sup>675</sup> AVILA CANO, E.: «Democracia y Gobierno Local... », cit., pgs. 315-317, da cuenta de ciertos abusos en la confección de estos baremos específicos locales, pues se han dado casos de una evidente orientación *“ad personam”* para favorecer torticeramente a un candidato predeterminado. Así por ejemplo, en la Comunidad Autónoma Balears, en uno de los primeros concursos convocado a finales de 1988, se llegaron a establecer como méritos valorables de los aspirantes el haber prestado *“servicios en municipios de montaña”* (referido al Ayuntamiento de Lloseta), o *“servicios en la subescala de Secretaría-Intervención en municipio rural de Mallorca con un mínimo de 2.000 habitantes”* (para el Ayuntamiento de Montuñiri).

<sup>676</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, suplemento al núm. 10, de fecha 11 de enero de 1990. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1990/01/11/pdfs/T00029-00060.pdf>

<sup>677</sup> Por regla general, los partidos de ámbito autonómico nacionalista se han mostrado reacios al sistema de Habilitación Nacional, en manos del Estado, que quedó implantado con la LRBRL. En este sentido recogemos la siguiente opinión de Ramón SALANOVA ALCALDE: *“La insatisfacción de las Comunidades Autónomas ante este sistema, especialmente sentida por*

nacerá una apertura evidente hacia postulados normativos más respetuosos con las competencias autonómicas sobre el régimen local y, en particular, respecto de la materia de concursos que estamos analizando. Este cambio progresivo se va a articular a través de varias leyes, entre las que destacaremos las siguientes:

a) La Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional<sup>678</sup>, con la que se pretende enmarcar dentro de los límites y garantías exigidos por las peculiaridades de la Administración Local al sistema de libre designación que fue introducido en la disposición adicional octava de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992<sup>679</sup>. Dada la transcendencia que supuso este cambio en el sistema de provisión de puestos de trabajo reservados a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional va a ser objeto de estudio más detallado en un próximo apartado de nuestro trabajo.

También hay que destacar que esta Ley 10/1993 ratifica el cambio introducido por la Ley 31/1991 respecto de la facultad decisoria de los concursos en manos de la propia entidad local –antes debía formular sólo la propuesta de resolución-, si bien sujeta a la condición confirmatoria del mismo que posee la Administración estatal en ejercicio de su competencia de coordinación para evitar la pluralidad simultánea de adjudicaciones a favor de un mismo candidato.

Finalmente, el conjunto normativo de ambas leyes va a introducir una importante novedad en el sistema de establecimiento de méritos al margen de los generales que corresponden al Estado, pues obliga a la inclusión del conocimiento de la lengua oficial propia de las correspondientes Comunidades Autónomas en los términos previstos en la legislación autonómica respectiva.

---

*aquellas con competencia exclusiva en materia de régimen local, tiene su reflejo en su actitud hacia los funcionarios de habilitación nacional. Como muestra, la Proposición no de Ley presentada en 1992 por el Grupo Parlamentario Vasco (PNV) en el Congreso, dirigida a suprimirlos. En el debate de la misma (Diario de Sesiones del Congreso de 9 de junio de 1992), el grupo proponente, con el apoyo de Convergència i Unió, propugnó dicha supresión en defensa de una mayor autonomía local; como vía alternativa se habló de superar los mecanismos excesivamente centralizados contando más con las Comunidades Autónomas".*  
Vid, SALANOVA ALCALDE, R.: «Comunidades Autónomas y Funcionarios Locales ... », cit., pg. 57.

<sup>678</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 96, de fecha 22 de abril de 1993. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1993/04/22/pdfs/A11797-11798.pdf>

<sup>679</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 313, de fecha 31 de diciembre de 1991. Mediante la criticada técnica de acudir a la ley presupuestaria anual se procedió a modificar el artículo 99 de la LRBRL. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1991/12/31/pdfs/A41871-41916.pdf>.

b) La Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección del desempleo<sup>680</sup>, en su disposición adicional novena, extiende a todas las Comunidades Autónomas la reserva del 10% del total posible para fijar los méritos que correspondan al conocimiento de las especialidades de su organización territorial y normativa autonómica del que sólo hasta entonces gozaba el País Vasco.

Además, esta ley da un paso adelante en materia descentralizadora al atribuir a las Comunidades Autónomas la competencia ejecutiva sobre formas de provisión no definitivas en su ámbito territorial, como son los nombramientos provisionales, las comisiones de servicio, las acumulaciones de funciones y las permutas.

c) La Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social<sup>681</sup>, atribuye a las Comunidades Autónomas la resolución de las propuestas sobre nombramientos interinos para puestos reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional que efectúen las corporaciones locales interesadas. Asimismo, ahora les compete la ejecución de la materia de creación, supresión y clasificación de estos puestos de trabajo en su ámbito territorial.

La conformación final de esta evolución ofrecerá un resultado óptimo, pues se va a garantizar la realización de dos convocatorias anuales para la provisión de las plazas vacantes reservadas a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional existentes en todo el territorio de aplicación de la LRBRL.

De esta manera, en el primer semestre de cada año se convoca el denominado concurso ordinario, de carácter voluntario para las corporaciones que estén interesadas en participar en el mismo, y en el que éstas aprueban las bases y los baremos específicos que consideran oportunos. Tras la publicación correspondiente en los boletines oficiales provinciales y, en último lugar, en el Boletín Oficial del Estado –a efectos de coordinación del cómputo de fechas-, son las propias entidades locales quienes resuelven el concurso aplicando la triple baremación de méritos de acuerdo con la siguiente proporción máxima: 65% méritos generales (fijados por el Estado); 10% méritos autonómicos (los que tenga aprobados, en su caso, cada Comunidad

---

<sup>680</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 312, de fecha 31 de diciembre de 1993. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1993/12/31/pdfs/A37736-37754.pdf>

<sup>681</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 313, de fecha 31 de diciembre de 1994. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1994/12/31/pdfs/A39457-39504.pdf>

Autónoma), y 25 % méritos locales (que puede establecer, voluntariamente, el pleno de cada corporación). El resultado se traslada al Ministerio que formaliza los nombramientos para evitar pluralidad simultánea de adjudicaciones en un mismo candidato.

El segundo concurso, llamado unitario, es convocado por el Ministerio en el último semestre anual, y en el mismo sólo se aplican los méritos generales y autonómicos dado que es un concurso forzoso y supletorio en el que se incluyen aquellas vacantes que no han sido cubiertas u ofrecidas en el concurso ordinario anterior.

Como hemos apuntado, este sistema es considerado un buen instrumento para la cobertura de las plazas vacantes debido a su automatismo y periodicidad, si bien también es verdad que en muchas ocasiones quedan desiertas las plazas ofrecidas debido, -entre otras circunstancias-, al déficit de efectivos existentes en los escalafones de las diferentes subescalas de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. De este grave problema nos vamos ocupar en otro capítulo de este trabajo cuando abordemos, con mayor detenimiento, las carencias que padece el colectivo de estos funcionarios.

#### 2.2.4.2.2. LA CONCRETA REGULACIÓN DE LOS MÉRITOS GENERALES

Los méritos generales, cuya configuración corresponde en exclusiva a la Administración estatal, son cuantitativamente el elemento más importante en la valoración de los concursos que se convocan para adjudicar, ordinariamente, los puestos de trabajo de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en las diversas entidades locales del país. Responden a factores objetivos y enlazan de modo directo con los principios constitucionales de mérito y capacidad para el desempeño de las funciones públicas de los que son verdaderos trasuntos. De ahí que merezcan un comentario específico por nuestra parte en el estudio que estamos realizando sobre el sistema de concursos.

En los primeros años de andadura de la LRBRL y su normativa complementaria de desarrollo, los méritos generales se valoran de acuerdo con unas tablas que figuran como anexo de cada una de las convocatorias. Generalmente, son objeto de valoración los siguientes factores: servicios prestados (tanto en las subescalas de la Habilitación Nacional como en otros puestos de trabajo de cualquiera Administración Pública), permanencia en el mismo puesto de trabajo, títulos académicos y cursos de perfeccionamiento y diplomas.

En 1994 se aprueba, por fin, la Orden de 10 de agosto, por la que se dictan normas sobre concursos de provisión de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional<sup>682</sup>, que contiene las reglas permanentes para la valoración de esta categoría de méritos, con una distribución total de hasta 19,50 puntos posibles según los siguientes apartados:

A. Servicios prestados	Hasta 6,00 puntos
B. Grado personal	Hasta 2,50 puntos
C. Titulaciones	Hasta 3,50 puntos
D. Cursos de formación y perfeccionamiento	Hasta 5,00 puntos
E. Antigüedad	Hasta 2,50 puntos

En la misma orden también se crea un Registro de Habilitados Nacionales, en el seno de la Dirección General de la Función Pública, configurado como unidad competente para inscribir los actos que afecten a la vida administrativa de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional con especial atención a los méritos generales. Asimismo, contiene un apartado concreto dedicado a los méritos específicos a los que prescribe su natural sujeción a los principios de objetividad, imparcialidad, mérito y capacidad, con el propósito –aunque no declarado- de atajar las corruptelas que se produjeron en los primeros años de implantación del sistema, según hemos comentado anteriormente.

#### 2.2.4.2.3. LA INCIDENCIA DEL RECONOCIMIENTO DE LAS LENGUAS PROPIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS CONCURSOS PARA LA PROVISIÓN DE PUESTOS RESERVADOS A LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

La organización territorial del poder que deriva del nuevo marco constitucional, y la garantía que se recoge en el artículo segundo de la Carta Magna a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, suponen un reconocimiento expreso al hecho cierto de hallarnos en un Estado plural y, por tanto, muy distinto al centralizado y unitario de la etapa política anterior.

---

<sup>682</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 192, de fecha 12 de agosto de 1994. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1988/03/11/pdfs/A07783-07785.pdf>

Además, y por si hubiera cualquier duda al respecto, el artículo tercero del Título Preliminar, en su último apartado, declara que *“La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección”*.

No resulta extraño así que, a medida que se fueron desarrollando las previsiones estatutarias, aquellas Comunidades Autónomas que contaban con una lengua propia distinta del castellano ejercieran sus legítimas competencias para garantizar y preservar el uso de la misma en su ámbito territorial.

Es por ello que tanto en los méritos específicos como en los autonómicos susceptibles de ser valorados en los concursos para la provisión de puestos de trabajo reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional se fueron introduciendo, paulatinamente, el factor del conocimiento de esas lenguas propias autonómicas. Este fenómeno se puede observar ya en las primeras convocatorias de finales de los años ochenta, aunque sólo referido al ámbito de la reserva a favor de las entidades locales para establecer su baremo específico correspondiente<sup>683</sup>.

Su incorporación al ámbito de los méritos autonómicos se va a producir a partir de 1994 cuando se generaliza para todas las Comunidades Autónomas la facultad de su establecimiento dentro del margen del 10% que tienen asignado en el total de los méritos valorables.

La incidencia lingüística que estamos analizando puede tener su reflejo como requisito de acceso al puesto de trabajo, en unos casos, o simplemente como mérito en los demás.

En el primer supuesto se enmarcan los ejemplos de Catalunya y el de la Comunidad Valenciana, con diferente intensidad como vamos a ver enseguida. Así en el caso catalán, el Decreto de la Generalitat 14/1994, de 8 de febrero<sup>684</sup>, regula la exigencia del catalán en los concursos para la provisión de puestos de trabajo reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, el cual debe ser incluido de modo generalizado y obligatorio como requisito para la adjudicación de cualquiera de las plazas vacantes de las entidades locales catalanas que se ofrecen en la convocatoria.

---

<sup>683</sup> Así por ejemplo sucede en la convocatoria del concurso de traslados del año 1988, publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 288, de fecha 1 de diciembre de 1988, en la que la mayoría de las corporaciones locales de Baleares que participaron establecieron como mérito a valorar el conocimiento del catalán. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1988/12/01/pdfs/R34073-34468.pdf>

<sup>684</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 1.859, de fecha 11 de febrero de 1994. Disponible en: <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/1859/45473.pdf>

Por su parte, en la Comunidad Valenciana, el Decreto 8/1995, de 10 de enero, por el que se regulan los méritos a aplicar en los concursos de funcionarios con habilitación de carácter nacional, que correspondan al conocimiento de las especialidades de la organización territorial y normativa autonómica<sup>685</sup>, si bien establece el conocimiento del valenciano como mérito autonómico a valorar, lo hace sin perjuicio de su consideración como requisito en las bases específicas de las convocatorias que aprueben las entidades locales de los municipios del predominio lingüístico valenciano, que también pueden optar en fijarlo únicamente como mérito<sup>686</sup>.

En el caso de Baleares, en un primer momento el Decreto 75/1994, de 26 de mayo, sobre baremo de méritos de valoración autonómica en los concursos de funcionarios de Administración local con habilitación nacional<sup>687</sup>, configuró el conocimiento de la lengua catalana como un mérito con arreglo a una determinada escala de niveles (lenguaje administrativo, superior, medio y elemental). En su artículo 4º dejó claro que no podía ser considerado como requisito para participar en el concurso, y que las entidades locales podrían incrementar la puntuación asignada en sus baremos específicos.

En la realidad práctica hay que señalar que la mayoría de entidades locales baleares utilizaron los baremos específicos para fijar como requisito determinados niveles de conocimiento del catalán. Incluso, en algunos de ellos, de manera desproporcionada con la evidente intención de impedir la adjudicación de los puestos ofrecidos. En esta tesitura el Colegio Provincial tuvo que litigar impugnando las convocatorias y bases del concurso ordinario del año 2000 al haber establecido varios ayuntamientos de Mallorca<sup>688</sup> la exigencia del conocimiento en sus niveles máximos (niveles E –lenguaje administrativo- y D –nivel superior-), y obtuvo pronunciamientos judiciales favorables, tanto en los juzgados administrativos, en primera instancia, como

---

<sup>685</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana, núm. 2.434, de fecha 24 de enero de 1995. Disponible en: [http://www.dogv.gva.es/datos/1995/01/24/pdf/1995\\_833631.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/1995/01/24/pdf/1995_833631.pdf)

<sup>686</sup> Al albur de esta regulación se dieron algunos casos de establecimiento desproporcionado en el nivel de exigencia del conocimiento del valenciano, razón por la cual el Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local decidió impugnar las convocatorias que permitían estos excesos. La Sentencia núm. 967, de la Sala contencioso administrativa, sección sexta, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de fecha 15 de julio de 2009, estimó el recurso interpuesto y declaró nulos los acuerdos municipales de los ayuntamientos de Altea y Carcagente que habían fijado como requisito para acceder a los puestos de Secretario y de Interventor la acreditación del nivel superior de conocimiento del valenciano.

<sup>687</sup> Publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, núm. 76, de 23 de junio de 1994. Disponible en: <http://boib.caib.es/pdf/1994/19940623-76.pdf>

<sup>688</sup> Las convocatorias se publicaron en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, núm. 48, de fecha 15 de abril de 2000, y correspondían a los baremos específicos de los ayuntamientos de Ariany, Bunyola, Costitx, Maria de la Salut i Montuïri. Disponible en el dominio: <http://boib.caib.es/pdf/2000048/mp5832.pdf>



ante la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia, en apelación<sup>689</sup>.

La evolución posterior de la regulación autonómica balear de los méritos a ella reservados, en cuanto al requisito lingüístico autóctono, ofrece un cambio importante con el Decreto 86/2004, de 15 de octubre, por el que se regula la exigencia del conocimiento de la lengua catalana en los procedimientos para proveer puestos de trabajo de los entes locales de las Illes Balears reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional<sup>690</sup>. En el mismo se establece el nivel B –conocimientos elementales- como requisito indispensable para el desempeño de los puestos de trabajo reservados a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en las entidades locales de esta Comunidad Autónoma, con independencia de si se trata de una provisión definitiva (mediante concurso o libre designación), o cualquier forma transitoria (nombramiento provisional, comisión de servicios, acumulación de funciones, nombramiento interinos o accidentales). En la elaboración de esta norma tuvo un papel relevante el Colegio oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de las Illes Balears, que fue quien impulsó inicialmente esta propuesta en aras a obtener un tratamiento similar al de otras Comunidades Autónomas con un perfil lingüístico propio que incide en el día a día de las corporaciones locales pertenecientes a dicho territorio<sup>691</sup>.

---

<sup>689</sup> Sentencia núm. 39/2001, de 19 de enero de 2001, del juzgado contencioso-administrativo núm. 2 de Palma, y Sentencia núm. 301, de 26 de marzo de 2002, de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia.

<sup>690</sup> Publicado en el Boletín Oficial de las Illes Balears, núm. 148, de fecha 23 de octubre de 2004. Disponible en: <http://boib.caib.es/pdf/2004148/mp3.pdf>

<sup>691</sup> Debe advertirse que la postura seguida por el Colegio Provincial de Baleares causó cierta preocupación en el Consejo General del Colegios Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, quién por medio de su Presidente solicitó aclaraciones al respecto. Después de felicitar al Colegio Provincial por su reciente éxito en las dos sentencias recaídas a las que se ha hecho alusión, expresa su inquietud sobre la participación del mismo en la redacción de la nueva norma en estos términos:

*“Sin embargo, también se ha tenido conocimiento, a través de la prensa autonómica, del hecho de que por el Gobierno Balear se está elaborando un Decreto regulador de la exigencia del catalán para acceder a las plazas reservadas a nuestro colectivo. Dicha norma, que incorporaría el requisito de un nivel C, inferior al que ha provocado el contencioso antes referido, pero requisito al fin y al cabo, se habría redactado de acuerdo con el Colegio oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Baleares. Como bien conoces, un acuerdo de esta naturaleza contradice los criterios que desde este Consejo General, como organismo superior de la Organización Colegial, siempre se han defendido ...”.*

La respuesta dada por quien suscribe el presente trabajo, en su condición de Presidente del Colegio Provincial de Baleares en aquellos momentos, fue que la participación obedecía a la necesaria intervención que toda corporación debía prestar en la elaboración de una norma reglamentaria que afectaba a su círculo de intereses y al deber de cooperación institucional que era menester cumplir. Además se aludía a una realidad socio-lingüística que no se podía obviar, en franca conexión con otras regulaciones ya asentadas, como sucedía en el caso catalán, amén de conseguir la fijación de un nivel proporcional y vinculante para todas las entidades locales de las Illes Balears que impediría los excesos fraudulentos de asignación de niveles superiores que se habían combatido en sedes jurisdiccionales.

Este Decreto autonómico fue derogado por la Disposición derogatoria única de la Ley 9/2012, de 19 de julio, de modificación de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la comunidad autónoma de las Illes Balears, que estableció de manera generalizada que el conocimiento de la lengua catalana no podía ser un requisito para acceder a la condición de empleado público de las Administraciones ubicadas en el ámbito territorial de esta comunidad. Por este motivo, en los concursos convocados a partir del unitario de 2012 dejó de exigirse como requisito el conocimiento de la lengua catalana para el desempeño de puestos de trabajo reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en las Illes Balears<sup>692</sup>.

#### 2.2.4.3. LA LIBRE DESIGNACIÓN COMO SISTEMA EXCEPCIONAL DE PROVISIÓN DE DETERMINADOS PUESTOS DE TRABAJO RESERVADOS A LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL.

Como hemos visto ya en el capítulo anterior, el concurso quedó establecido como único sistema de provisión de plazas de Secretarios, Interventores y Depositarios –hoy Tesoreros-, desde 1940 cuando se estatalizó el régimen jurídico de los funcionarios pertenecientes a los denominados, por aquel entonces, Cuerpos Nacionales de Administración Local.

Ésta situación se prolongó con la aprobación de la LRBRL y siguió así su andadura varios años más hasta que en la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, en su disposición adicional octava, se da una nueva redacción al artículo 99 de la LRBRL estableciendo ahora que el concurso será el sistema «normal» para la provisión de estos puestos de trabajo, con el añadido de la introducción «excepcional» del sistema de libre designación en estos literales términos:

*“Con carácter excepcional, y en los términos que se determinen reglamentariamente, podrán ser cubiertos mediante el sistema de libre designación con habilitados de carácter nacional, aquellos puestos a ellos reservados de nivel 30 de complemento de destino, en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad y en función del volumen de población o presupuesto de las Entidades Locales.*

---

<sup>692</sup> Este requisito lingüístico se encuentra a día de hoy rehabilitado en virtud del Decreto 2/2017, de 13 de enero, de exigencia del conocimiento de la lengua catalana en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo de las entidades locales de las Illes Balears reservados a personal funcionario de la Administración local con habilitación de carácter nacional. Se demuestra así la gran influencia que sobre este asunto ejercen los cambios de gobierno en la Administración autonómica.

*Las Corporaciones Locales realizarán la convocatoria de estos puestos con idénticos requisitos de publicidad que los concursos. A los funcionarios que sean cesados en los mismos se les garantizará un puesto de trabajo de su mismo grupo de titulación en la respectiva Corporación.”*

Esta iniciativa respondió a una demanda expresa de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que en su V Asamblea General Ordinaria adoptó una resolución por la que se instaba la modificación del mencionado artículo 99 de la LRBRL con el objeto de incorporar en el ámbito de la función pública local el sistema de libre designación para la designación de los puestos clave de la estructura administrativa de las grandes corporaciones.

Hay que anotar que este peculiar sistema, basado en la selección discrecional por la autoridad que los nombra de los candidatos a ocupar el puesto de trabajo en cuestión, había sido introducido a nivel estatal en el artículo 20.1.b de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, pero no fue recogido en la LRBRL promulgada un año más tarde. El legislador de 1985 optó, pues, por no incluir este sistema excepcional en el ámbito local, y esta decisión fue modificada seis años más tarde, a finales de 1991, sin incluir una justificación y argumentación convincentes<sup>693</sup>.

Con el débil argumento de «*la necesidad de enmarcar el sistema de libre designación establecido dentro de los límites y garantías exigidos por las peculiaridades de la Administración Local*» y más para evitar la tacha de inconstitucionalidad que se podría haber achacado a la Ley 31/1991 por tratarse de una norma estrictamente presupuestaria, la Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, reproduce esencialmente las prescripciones de la ley anterior, aunque añade varios aspectos que merecen nuestra atención, pues se especifican requisitos complementarios como podemos observar en su transcripción literal:

*“Excepcionalmente, podrán cubrirse por el sistema de libre designación, entre habilitados de carácter nacional de la subescala y categoría correspondientes, los puestos a ellos reservados que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo. Dicho sistema sólo podrá adoptarse, en*

---

<sup>693</sup> La crítica a este incorrecto proceder está presente en el voto particular emitido por el magistrado Pablo García Manzano en la STC núm. 235/2000, de 5 de octubre, -a la cual nos vamos a referir más detalladamente en este mismo apartado-, cuando subscribe: “*Toda modificación de regulación básica requiere que la nueva opción del legislador se adopte en función de un cambio de circunstancias de la realidad social o económica que así lo demanden (...) pero la afirmación se vuelve cuestionable cuando la modificación de lo básico se produce, como aquí ocurre, permaneciendo inalterables las realidades sociales y económicas*”.

*atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman, respecto de los puestos en Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Ayuntamientos, capitales de Comunidad Autónoma o de provincia y de municipios con población superior a cien mil habitantes, siempre que tengan asignado nivel 30 de complemento de destino.*

*Cuando se trate de puestos de intervención o tesorería, además de los requisitos anteriores, la cuantía mínima del presupuesto ordinario de la Corporación habrá de ser superior a tres mil millones de pesetas. A los funcionarios cesados en los mismos se les garantizará un puesto de trabajo de su subescala y categoría en la Corporación, que deberá figurar en su relación de puestos de trabajo.*

*Las bases de la convocatoria para cubrir estos puestos serán aprobadas por el Pleno de la Corporación y contendrán la denominación y requisitos indispensables para desempeñarlos.*

*La convocatoria, que se realizará con los requisitos de publicidad de los concursos, y la resolución, previa constatación de la concurrencia de los requisitos exigidos en la convocatoria, corresponden al Presidente de la Corporación, quien dará cuenta de esta última al Pleno de la misma.”*

Los cambios operados respecto de la redacción anterior fueron los siguientes:

1) Se concretan las entidades locales que pueden hacer uso de este sistema, marcando un techo mínimo poblacional de 100.000 habitantes para los municipios que no sean capitales de provincia.

2) Se fija en 3 mil millones de pesetas la cuantía mínima del presupuesto ordinario de la corporación interesada para la provisión de los puestos de Interventor y Tesorero.

3) Se incorpora la previsión para los funcionarios cesados de garantizarles un puesto de trabajo en la misma corporación de su misma subescala y categoría, que deberá figurar incluido en su relación de puestos de trabajo.

4) Se determina que es el Pleno de la Corporación el órgano competente para aprobar las bases de la convocatoria y el presidente de la misma quien debe efectuarla y resolverla, dando oportuna comunicación al primero de ellos.

Este régimen se va a mantener en la actualidad con ligeros cambios motivados por reformas parciales posteriores en las que el nivel poblacional

mínimo descenderá hasta los 75.000 habitantes<sup>694</sup>, así como por la imposición de la exigencia de autorización expresa de la Administración que ejerza la tutela financiera para la creación de puestos de trabajo reservados a Interventores y Tesoreros<sup>695</sup>.

El desarrollo reglamentario de este sistema excepcional de provisión de puestos de trabajo reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional se recoge en el RD 1732/1994, que en su versión mejorada por el RD 834/2003, ofrece en sus artículos 27 a 29 una regulación procedimental en la que destacaremos las siguientes precisiones adicionales:

1) Detalla los datos que deberá contener la convocatoria (nombre de la corporación, denominación y clase del puesto, nivel de complemento de destino, cuantía del complemento específico a percibir, requisitos para su ejercicio de acuerdo con la relación de puestos de trabajo, y nivel de exigencia de conocimiento de la lengua autonómica correspondiente, en su caso).

2) Fija el plazo máximo de tres meses para realizar la convocatoria desde que el puesto de trabajo hubiese resultado vacante. Hemos de apuntar que este plazo es sistemáticamente incumplido por regla general<sup>696</sup>.

3) Aclara, sin ningún tipo de pudor, que el cese es de libre apreciación y discrecionalidad por parte de la autoridad que nombró en su día al funcionario, siendo suficiente para su motivación, simplemente, la referencia a la competencia para adoptarla.

Vemos como este sistema de provisión, que se autodefine como excepcional cuando en la práctica no lo es pues siendo de carácter potestativo está implantando en el 95% de los puestos respecto de los cuales cabe utilizarlo<sup>697</sup>, está fundamentado en dos pilares, -carácter directivo de las funciones a desarrollar y especial responsabilidad en su ejercicio- ciertamente alejados de los principios constitucionales del mérito y capacidad (art. 103.3 CE), rectores en la función pública institucionalizada.

---

<sup>694</sup> Cifra establecida para la categorización de los municipios de gran población en la Ley de Modernización del Gobierno Local de 2003, como veremos más adelante.

<sup>695</sup> De acuerdo con la previsión establecida en el artículo 15 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo.

<sup>696</sup> Así se demuestra, por ejemplo, en el caso del Consell Insular de Mallorca, cuya Secretaría General quedó vacante por jubilación de su anterior titular en octubre de 2006 y no ha sido convocada su provisión por el sistema de libre designación hasta febrero de 2019 (BOE núm. 40, de 15 de febrero de 2019).

<sup>697</sup> AVILA CANO, E.: «Democracia y Gobierno Local... », cit., pg. 321.

No es de extrañar, pues, que un sistema de provisión como el descrito, basado en la simple discrecionalidad, fuera acogido desde el principio con clara animadversión tanto por la doctrina especializada<sup>698</sup> como, principalmente, por la organización colegial representativa del colectivo de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

El argumento de oposición al sistema es relativamente sencillo: ¿Cómo puede aceptarse que el controlado (autoridad que nombra al Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional digitalmente) controle al controlador (Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local que pueden ser cesados de manera discrecional)? Es fácilmente imaginable que los resortes de control de legalidad y de fiscalización económico-financiera, reservados a funcionarios que representan la neutralidad e independencia en el ejercicio de estas primordiales funciones, quedan debilitados, cuando no postergados y relegados a un puro sofisma. La amenaza del cese a quien se atreve a poner reparos a las directrices políticas del gobierno de turno, cuando estas se apartan de la legalidad vigente, es ciertamente un obstáculo muy exigente para el ejercicio eficaz de las funciones reservadas.

Resultó lógico, por tanto, que el Consejo General del Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local impugnara las disposiciones reglamentarias y las convocatorias consecuentes que desarrollaban este sistema excepcional de provisión. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo dio respaldo al encaje jurídico de la libre designación<sup>699</sup>, al amparo de una visión excesivamente formalista, basada en el legalismo formal de subsumir la normación reglamentaria en el soporte legal que le daba amparo.

De cualquier forma, el sistema de libre designación quedó plenamente reconocido y asentado en la STC núm. 235/2000, de 5 de octubre<sup>700</sup>, que

---

<sup>698</sup> Alejandro NIETO GARCÍA, en su conferencia pronunciada ante la IV Asamblea Plenaria de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, celebrada en Madrid el 30 de marzo de 1992, llegó a hablar de una operación de “domesticación” en unos términos harto elocuentes: *“Hay que eliminarlos en lo posible (se refiere a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional), hay que eliminar en lo posible sus funciones, y eliminarlos a ellos, y si no se les puede eliminar, porque de momento están protegidos por una Ley, se les quiere domesticar”*. SERRANO PASCUAL, A.: «El régimen jurídico de los funcionarios...», cit, pg. 41.

<sup>699</sup> Por todas, véase la STS de 3 de enero de 1996 (RJ 1996\2769), que desestima el recurso comentado que había interpuesto el Consejo General del Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local.

<sup>700</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, suplemento al número 267, de fecha 7 de noviembre de 2000. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2000/11/07/pdfs/T00060-00080.pdf>

legítima este sistema excepcional como válido y ajustado a la Constitución, utilizando el siguiente razonamiento que podemos leer en su FJ núm. 13:

*“Pues bien, desde una perspectiva general, tanto el concurso como la libre designación (si bien esta última venga ex art. 99.2 LBRL con carácter excepcional; excepcionalidad que anteriormente quedó justificada al razonarse acerca de los principios de mérito y capacidad) son sistemas o modos de provisión de puestos de trabajo entre quienes ya ostentan la condición de funcionarios (con habilitación de carácter nacional en el caso que nos ocupa). Quiere decirse, por tanto, que la finalidad a que ambos sirven es la misma: la atribución, de acuerdo con la lógica de cada procedimiento, de determinados puestos de trabajo a aquellos funcionarios en quienes concurren, desde la óptica de los principios de mérito y capacidad, la cualificación e idoneidad precisas para el mejor y más correcto desempeño de las funciones anudadas a cada puesto. Que la adjudicación sea en el caso del concurso la consecuencia de la baremación, más o menos automática, de los méritos aportados, según lo dispuesto en la oportuna convocatoria, en tanto que en el sistema de libre designación se produzca como resultado de la apreciación (dotada, como es obvio, de una evidente connotación de discrecionalidad o, si se prefiere, de un cierto margen de libertad) que el órgano decisor se haya forjado a la vista del historial profesional de los candidatos o aspirantes, es indiferente desde la perspectiva del genérico estatuto funcional de la persona que finalmente resulte adjudicataria del puesto en cuestión. No nos hallamos aquí en presencia de nombramientos para cargos políticos, caracterizados por la libérrima decisión de quien sea competente para efectuar el nombramiento; ni ante la designación de personal eventual, cualificado, según el art. 20.2, párrafo segundo, de la Ley 30/1984, por la "confianza o asesoramiento especial" de las funciones que pueden encomendársele. La confianza que, en este sentido, puede predicarse de la libre designación, en cuanto modo de provisión entre funcionarios de puestos de trabajo, es la que se deriva de la aptitud profesional del candidato, puesta de manifiesto en los méritos esgrimidos, esto es, en su historial funcional.”*

A nuestro juicio la conclusión más positiva que se extrae de esta doctrina es que hay que entender que la confianza que se deposita en el funcionario seleccionado para su nombramiento es de tipo técnico, derivada de la aptitud profesional del candidato, que se pone de manifiesto en el historial profesional del mismo, y que procede exigir en la convocatoria oportuna. No nos hallamos, pues, ante una confianza de lealtad política que supone una quiebra flagrante de los principios de neutralidad, imparcialidad y objetividad de estos altos funcionarios.

Este argumento ha sido clave para fundamentar pronunciamientos jurisdiccionales que han revocado ceses, en puestos de libre designación de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, precisamente por considerar que no se había conculcado la confianza *técnica* que había servido de base para efectuar el nombramiento del funcionario ahora cesado. En definitiva, y por la vía jurisprudencial, se ha llegado a abrir paso la exigencia de un requisito adicional de motivación en el libre cese discrecional, consistente en que no cabe apreciar únicamente la “confianza perdida” sino que éste quebranto ha de ser sobre los fundamentos técnicos en que descansó la elección del funcionario en su día. El cese ha de obedecer a una no idoneidad constatada del funcionario cesado para cumplir las funciones que tiene encomendadas, y no responder a un mero capricho de naturaleza política<sup>701</sup>.

Pese a todo lo expuesto, consideramos que la libre designación es un sistema incompatible con las funciones propias de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y que su utilización en la práctica demuestra la perversión del método aplicado, donde prima la sintonía política sobre la capacidad y los méritos de quienes están destinados a velar por la garantía de la legalidad y la corrección eficiente del gasto público en nuestras entidades locales. Pensamos que el sistema de libre designación puede tener su encaje en determinados puestos de alta dirección técnica de marcado componente político, más propios de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas –el llamado, staff directivo-, pero resultan del todo improcedentes en el caso de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional que deben desarrollar las funciones reservadas que conocemos desde el prisma de la imparcialidad y objetividad, y no en el entorno de lealtad política, claramente inadecuado.

Además, entendemos que se ha dado un uso desproporcionado en su utilización práctica, pues en vez de ser “excepcional” es el sistema “generalizado” para todas aquellas corporaciones que cumplen estrictamente los requisitos objetivos que posibilitan su implantación<sup>702</sup>. Incluso, más allá de

---

<sup>701</sup> En la reciente Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Madrid, de fecha 13 de diciembre de 2018, se dice al respecto que: *“En definitiva, la confianza, que no sumisión del designado al alcalde, en este caso, es sumisión a la ley y a las competencias que atribuye al funcionario, quien tiene la libertad y además la obligación de, en el ejercicio de esas competencias, actuar de forma diferente, si es necesario, a la que le elige el alcalde. Por tanto, existe en el cese una discrecionalidad pero con un límite muy importante: que la confianza perdida no sea la política, personal o de otra índole similar, sino a la pérdida de la confianza en la capacidad técnica que justificó el nombramiento”*.

<sup>702</sup> Baste señalar, como ejemplo, que en Baleares tienen asignado el sistema de libre designación los siguientes puestos: En el Ayuntamiento de Palma, el Secretario General del Pleno, el Vicesecretario y director de la Secretaría de la Junta de Gobierno, el Secretario Adjunto, el Interventor, el Viceinterventor y el Director financiero-Tesorero; en el Consell Insular



los mismos, se han llegado a dar casos de conversión de puestos reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional al sistema de libre designación bajo el argumento, nada convincente, de aplicar *ratios* correspondientes a magnitudes proporcionales de población eventual, en municipios de marcado carácter turístico, y no de población de derecho<sup>703</sup>.

En este sentido nos alineamos claramente con la postura defendida, desde la aparición de este denostado sistema en el ámbito de la función pública local, por el Consejo General del Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, partidario de su eliminación como sistema de provisión de puestos de trabajo reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en atención a las razones expuestas.

#### 2.2.4.4. FORMAS DE PROVISIÓN NO DEFINITIVAS

Al tratarse de puestos de trabajo reservados cuyo contenido es necesario y esencial para el normal funcionamiento de la actividad administrativa de las entidades locales, es lógico que la reglamentación reguladora de la provisión de los mismos se ocupe también de las situaciones transitorias en que no puedan ser ejercidos por sus titulares con nombramiento definitivo. Por esta razón el RD 1732/1994 dedica su capítulo VI, comprensivo de los artículos 30 a 39, a dicha regulación, distinguiendo varias formas transitorias con las que poder subvenir la falta de desempeño ordinario de las funciones reservadas a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Estos supuestos de provisión temporales se dan tanto para cubrir vacantes de titularidad de la plaza en cuestión como situaciones eventuales en que hay un titular de la misma, pero éste no puede desempeñarla

---

de Mallorca, el Secretario General, el Interventor General y el Tesorero; en el Consell Insular de Ibiza, los tres mismos puestos; y en el de Formentera, el Secretario. Sólo el Consell Insular de Menorca escapa a esta vorágine.

<sup>703</sup> Este fue el caso del municipio mallorquín de Calvià, el cual había modificado el sistema de provisión de los puestos de Secretario, Interventor y Tesorero del sistema normal de concurso al excepcional de libre designación, cuando su población de derecho, en 1993, era tan sólo de 26.501 habitantes. Sin embargo, el TSJ de Baleares, en Sentencia núm. 364/1996, de 28 de junio de 1996, desestimó el recurso que habían interpuesto el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de las Illes Balears y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears contra dicha modificación, al considerar que no se hallaba normativamente impuesto que el cumplimiento del requisito poblacional de contar con más de 100.000 habitantes debía obtenerse de la inscripción en el Padrón Municipal de Habitantes, sino que consideró más cercano a la realidad atenerse a las cifras que resultaban de consumos como los del agua o de producción de residuos sólidos urbanos, que ofrecían cifras correspondientes a municipios con población superior al citado límite poblacional.

efectivamente por encontrarse en alguna de estas circunstancias: comisión de servicios en otra corporación, suspensión temporal de funciones, excedencia con reserva de puesto de trabajo, enfermedad, etc...

Veamos a continuación cuáles son estas formas de provisión no definitivas y sus características principales.

#### 2.2.4.4.1. NOMBRAMIENTOS PROVISIONALES

La Comunidad Autónoma correspondiente al ámbito territorial de la entidad local en la que exista un puesto de trabajo vacante que esté reservado a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional puede conferir un nombramiento provisional a favor de un habilitado nacional que desee ocupar temporalmente el mismo, con preferencia para aquellos que dispongan de la subescala y categoría correspondiente al citado puesto. En caso de no poder cubrirse bajo estas premisas, por no haber interesados que dispongan de estas condiciones, de manera subsidiaria también se puede efectuar el nombramiento provisional en cualquier otro funcionario con habilitación nacional perteneciente a las demás subescalas y categorías, siempre que posean la titulación exigida para el acceso al mismo.

Se requiere, asimismo, la anuencia de la corporación destinataria de los servicios –en la mayoría de los supuestos es la promotora del procedimiento-, siempre que haya más de más de un candidato para el puesto vacante, pero no cuando sólo exista uno de ellos, caso en el cual bastará la conformidad de la entidad de origen del funcionario interesado en obtener el nombramiento provisional<sup>704</sup>.

El funcionario que obtenga el nombramiento provisional, si dispone de un nombramiento definitivo en otra corporación, perderá la titularidad de su plaza y estará obligado a participar en la primera convocatoria de concurso unitario que se lleve a efecto. Por otra parte hay que reseñar, como garantía de ejercicio de las funciones reservadas a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, que para puestos ocupados en virtud de nombramientos accidentales e interinos –es decir, por personal no perteneciente a la Habilitación Nacional-, la solicitud de un miembro de este colectivo funcional supondrá la obligatoriedad de proceder al nombramiento provisional por aquel interesado y el correspondiente cese automático de quien hasta entonces lo ocupaba.

---

<sup>704</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, con sede en Albacete, núm. 105/2012, de 4 de junio de 2012.

Finalmente debemos apuntar que esta forma de provisión transitoria es preferente sobre cualquiera de las que a continuación citaremos.

#### 2.2.4.4.2. COMISIONES DE SERVICIOS

En segundo orden de prelación figura la modalidad de comisiones de servicios, en la que el funcionario autorizado desempeña sus funciones en otra entidad local distinta a la de aquella para la cual ha sido nombrado con destino definitivo, pero sin perder –en este caso- la titularidad sobre su plaza, a la cual deberá retornar una vez finalizado el plazo que se le otorgó. Éste es el de un año, ampliable por otro más, de acuerdo con lo previsto en el artículo 64 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado<sup>705</sup>, de aplicación supletoria en el ámbito local. En las Illes Balears rige para este supuesto la especialidad establecida en el artículo 201 bis de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears<sup>706</sup>, que aunque prevé igualmente una duración inicial de un año contempla la posibilidad de que puede ser prorrogado anualmente hasta un máximo de cinco años.

En este supuesto es necesario contar con un acuerdo de conformidad de las tres partes interesadas, es decir, la entidad que precisa la cobertura del puesto de trabajo vacante, la de aquella donde presta sus servicios el funcionario a quien se va autorizar, y –por supuesto- la de éste mismo. En cualquier momento la comisión de servicios otorgada puede revocarse a petición de cualquiera de los sujetos intervinientes en esta relación funcional de carácter temporal.

---

<sup>705</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 85, de fecha 10 de abril de 1995. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1995/04/10/pdfs/A10622-10636.pdf>

<sup>706</sup> Publicada originalmente en el Boletín Oficial de las Illes Balears, núm. 186, extraordinario, de fecha 27 de diciembre de 2006, forma parte del compendio de legislaciones autonómicas que han abordado un desarrollo general de la LRBRL, haciendo uso de la competencia estatutaria asumida en materia de régimen local y fiel al esquema técnico-legislativo tradicional de bases más desarrollo. La misma ha sido objeto de varias modificaciones, por lo que para su examen se aconseja visualizar su versión consolidada disponible en la página *web* del *Institut d'Estudis Autonòmics*:

[http://www.caib.es/sites/institutestudisautonemics/ca/n/llei\\_202006\\_de\\_15\\_de\\_desembre\\_municipal\\_i\\_de\\_regim\\_local\\_de\\_les\\_illes\\_balears\\_-58108/](http://www.caib.es/sites/institutestudisautonemics/ca/n/llei_202006_de_15_de_desembre_municipal_i_de_regim_local_de_les_illes_balears_-58108/)

#### 2.2.4.4.3. ACUMULACIONES DE FUNCIONES

Se trata de una modalidad que suele ser utilizada para cubrir necesidades de corta duración y en la que el funcionario autorizado compagina sus servicios en dos o más entidades locales a la vez, debiendo distribuir su prestación conforme a un calendario de jornadas previamente acordado.

Es una modalidad de provisión no definitiva, subsidiaria de las dos precedentes, y que da derecho al funcionario que la disfrute de la percepción de un plus económico de hasta el 30% de las remuneraciones correspondientes al puesto principal.

No existe en este caso, a diferencia del anterior, ningún límite temporal expreso de duración máxima, y suelen finalizar cuando el puesto acumulado es provisto de manera definitiva por un nuevo funcionario de carrera en el correspondiente concurso.

#### 2.2.4.4.4. NOMBRAMIENTOS ACCIDENTALES E INTERINOS

Las tres modalidades anteriores tienen en común que el funcionario que finalmente va a desempeñar las funciones reservadas que se le encomienden de manera temporal pertenece a la Escala de la Habilitación Nacional. Pero como resulta probable que aún así pueda no haber interesados en cubrir los puestos ofrecidos, el sistema de provisión transitoria dispone de una cláusula de cierre que posibilita la ocupación de los mismos con personal que no disponga de la condición de habilitado nacional, ya sea funcionario propio de la misma corporación –para el caso de los nombramientos accidentales-, o bien de personal que supere unas pruebas “*ad hoc*” convocadas por la entidad local interesada –supuesto éste del personal interino-.

En ambos casos es condición indispensable la acreditación de que se ha intentado la provisión previa por un habilitado nacional y ésta no ha sido posible. Llegados a este punto la corporación que necesita cubrir esta eventualidad puede hacerlo articulando cualquiera de las dos modalidades descritas –nombramiento accidental o de personal interino-, sin que exista un orden de preferencia entre las mismas.

Los nombramientos accidentales deben recaer en funcionarios propios de la corporación que estén “*suficientemente capacitados*” para el desempeño transitorio de las funciones reservadas, concepto éste de gran indeterminación,

pues no queda sujeto al más mínimo condicionante de titulación académica requerida.

En esencia se trata de arbitrar un remedio puntual ante la falta momentánea de provisión del puesto por un Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y mientras no se resuelva el correspondiente concurso anual para estos funcionarios. Sin embargo en la práctica se dan supuestos en que esta situación se dilata en el tiempo más de lo que resultaría conveniente<sup>707</sup>, y ello obedece –en gran medida- a la disfuncionalidad del sistema selección y provisión de puestos de trabajo reservados al colectivo funcional objeto de nuestro estudio, que no da la respuesta oportuna a las necesidades existentes. Nos ocuparemos de esta cuestión cuando abordemos la parte final de nuestro trabajo dedicada al análisis de la situación actual y las perspectivas de futuro.

La problemática que rodea este tipo de nombramientos accidentales es básicamente, como hemos apuntado, que no responden a la “accidentalidad” que predica su denominación, y se tiende a perpetuar en el puesto ocupado a un funcionario *de la casa* que carece en muchas ocasiones de la preparación técnica adecuada y de la perspectiva generalista que disponen aquellos funcionarios de carrera que han superado unas exigentes oposiciones a nivel del territorio nacional. Además, se da a menudo la circunstancia que el funcionario accidental está agradecido por esta situación al percibir unas retribuciones más elevadas de las que dispone en su propia plaza, razón por la cual es reacio a ser removido del puesto ahora ocupado fácilmente. Se entabla, entonces, una relación de dependencia fiduciaria con las autoridades corporativas que resulta desaconsejable desde el prisma de la neutralidad e independencia que ofrece el desempeño del puesto por un Funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional<sup>708</sup>.

---

<sup>707</sup> A modo de ejemplo, en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears la Secretaría del municipio de Inca, con una población superior a los treinta mil habitantes, está ocupada por un funcionario propio mediante nombramiento accidental desde hace más de quince años.

<sup>708</sup> La cuestión apuntada viene de lejos, pues CARRASCO BELINCHÓN, J, en «El Estatuto municipal y ...», cit., pg. 467-468, al comentar el alcance de los artículos 33 y 75 del Reglamento de Secretarios, Interventores de Fondos y Empleados Municipales en general, de 23 de agosto de 1924, explica que: *“En cambio, hay que destacar, por la repercusión negativa que ha tenido posteriormente, la regulación del supuesto de la ausencia temporal del Secretario o del Interventor por desempeño de comisiones oficiales y por licencias. Se dispone a este respecto que en tal caso no sería necesario el nombramiento de un funcionario del respectivo Cuerpo, sino que podría ser sustituido por un empleado municipal, con lo cual se devaluó el desempeño de la función secretarial y de la función interventora. En efecto, no resulta fácil para los miembros de la Corporación y para su personal el admitir que una función que legalmente puede ser asumida con carácter temporal por cualquier funcionario tenga que reservarse permanentemente y en exclusiva a los pertenecientes a los Cuerpos nacionales. En consecuencia, este precepto, bien intencionado en su origen, hay que reconocer que ha irrogado después un indudable perjuicio al prestigio de los Cuerpos nacionales, al poner sus funciones al alcance de todos los funcionarios locales.”*

En cuanto al personal interino su nombramiento, tras la superación del correspondiente proceso selectivo convocado por la propia corporación, faculta al aspirante seleccionado para ocupar el puesto de trabajo reservado a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional hasta que es removido por la adjudicación del mismo en el pertinente concurso o, igualmente, si se produce una solicitud de nombramiento provisional por un miembro del indicado colectivo funcional. Las notas de excesiva perpetuidad en esta situación que hemos señalado para el caso de los nombramientos accidentales se pueden reproducir también aquí sin ninguna dificultad, lo que supone que la causa del problema hay que buscarla no en los propios funcionarios transitoriamente “*habilitados*”, sino en un déficit estructural del propio sistema.

El proceso selectivo para la designación de personal interino en puesto reservado a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional se articula a través de los sistemas de concurso, o de concurso-oposición, convocado –como hemos señalado- por la propia corporación interesada, aunque también existe la posibilidad de que la provisión proceda de una bolsa de aspirantes que se crea en el seno del departamento autonómico que tenga atribuida las competencias gestoras sobre el personal con habilitación de carácter nacional<sup>709</sup>.

---

<sup>709</sup> Así sucedió, por ejemplo, con la convocatoria que realizó la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en noviembre de 2004, relativa a la creación de una bolsa de aspirantes para proveer, con carácter de interinidad, puestos de trabajo reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y pertenecientes a la subescala de Secretaría-Intervención. El procedimiento seguido se articuló a través de un concurso-oposición, y en el tribunal de calificación participaron miembros del Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de las Illes Balears en garantía de la debida cualificación del contenido de las pruebas.

A nuestro entender se trató de una buena iniciativa, auspiciada desde la propia organización colegial, que facilitó para las corporaciones necesitadas un sistema ágil y garantista para cubrir sus necesidades en este cuestión.

Puede examinarse esta convocatoria en el Boletín Oficial de las Illes Balears, núm. 160, de fecha 13 de febrero de 2004. Disponible en: <http://www.caib.es/eboibfront/ca/2004/6404>

## 2.2.5. LAS REFORMAS DEL PACTO LOCAL DE 1999 Y DE MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL DE 2003.

La Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas<sup>710</sup>, representa la primera gran reforma de la LRBRL y supone un salto cualitativo importante de la misma. Forma parte del paquete de medidas legislativas incluidas en el llamado “Pacto Local”, suscrito en 1997 entre la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Gobierno de la Nación, y cuyo objetivo esencial fue la profundización del principio constitucional de autonomía local<sup>711</sup>. Esta iniciativa política ha sido considerada como la segunda descentralización, después de la operada en el ámbito de las Autonomías, y buscaba fundamentalmente revitalizar las Administraciones Locales a partir de la definición del espacio que la mismas debían ocupar en el nuevo Estado autonómico, una vez consolidado éste<sup>712</sup>.

En esta significativa reforma de la LRBRL se fortalece, especialmente, la figura del Alcalde, que aumenta su poder decisorio con la atribución de competencias que anteriormente se encontraban residenciadas en el Pleno de la corporación. En contrapartida, se incrementan las funciones de control de este último órgano ante quien debe rendir cuentas periódicas tanto el presidente como su equipo de gobierno. En suma, con estos cambios se pretendió trasladar al ámbito de la Administración Local el esquema parlamentario del Estado y las Comunidades Autónomas, con una diferenciación más marcada entre funciones ejecutivas –en manos del alcalde y su junta de gobierno local- y las de producción normativa y de fiscalización – que ostenta el pleno y sus comisiones informativas-.

En nuestra opinión estos cambios tuvieron consecuencias de doble índole en el funcionamiento ordinario de nuestras entidades locales. Por un lado es cierto que se ganó en agilización de trámites con el desvío de determinadas competencias a favor del presidente de la corporación, -como por ejemplo en la aprobación de las bases selectivas del personal-, consecuencia lógica de la mayor celeridad ejecutiva que caracterizan las decisiones de los

---

<sup>710</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 96, de fecha 22 de abril de 1999. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1999-8932](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1999-8932)

<sup>711</sup> El Boletín Oficial del Estado, núm. 96, de fecha 22 de abril, publica el catálogo de reformas legislativas que incorporaba el Pacto Local, y que afectaban a un total de ocho leyes.

<sup>712</sup> SALVADOR CRESPO, M.: «El Pacto Local y sus implicaciones en el futuro de la provincia como entidad local» en *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado Autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local – INAP, Madrid, 2007, pg. 389.

órganos unipersonales. En el lado contrario de nuestra crítica se encuentra la atribución de caracteres parlamentarios con que se pretendió configurar al Pleno, cuestión que consideramos excesiva, pues no debemos olvidar que nos encontramos en el seno de estructuras administrativas y no de entes políticos territoriales dotados de capacidad legislativa. Ello se traduce, por ejemplo, en discusiones bizantinas en muchas de las actuales sesiones plenarias en las que se debaten cuestiones alejadas de la realidad municipal y sobre las cuales las entidades locales carecen de competencias legalmente atribuidas<sup>713</sup>.

Centrándonos en las repercusiones que esta modificación legislativa de la LRBRL ha podido ocasionar en el régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, podemos señalar que al haber disminuido los supuestos de materias cuya aprobación requiere la adopción de acuerdos por mayorías absolutas –la de dos tercios desapareció con esta reforma-, se debilitan de forma indirecta los controles de legalidad que corresponden ejercer al Secretario y al Interventor en sus respectivos ámbitos, pues ya no tienen la obligación de emitir su informe preceptivo en cuestiones tan importantes como pueden ser la aprobación del presupuesto, de ordenanzas o reglamentos, estatutos rectores de organismos autónomos o consorcios, o en la aprobación de instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos que no constituyan planeamiento general<sup>714</sup>.

Además debemos anotar que esta tendencia al reforzamiento de las funciones ejecutivas en poder del Alcalde se va a proyectar también en otros ámbitos no incluidos estrictamente dentro de la reforma de esta Ley 11/1999, como así sucedió por ejemplo con el sistema de provisión por libre designación, pues el artículo 53.2 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas

---

<sup>713</sup> Vid., sobre este particular, GONZÁLEZ PINO, A.: «Naturaleza impropia de los acuerdos plenarios. La dualidad del sistema», en *Revista de "El Consultor de los Ayuntamientos"* núm. 6, quincena del 30 de marzo al 14 de abril de 2017, expone acertadamente: "Nos hemos acostumbrado a que los plenos municipales traten de todo tipo de asuntos. Materias de lo más variopinto, relativas tanto a relaciones internacionales, como a políticas territoriales dentro de un largo etcétera, que convierten muchas de las sesiones en auténticos maratones respecto a las cuestiones que les son propias, parlamentando de una heterogénea diversidad en su mayoría, incluso ajenas al ámbito local. Se ha olvidado el concepto de «competencia», y los criterios de eficacia y eficiencia «colean por su ausencia», desde el momento en que se tratan «asuntos» que exceden dicho concepto, y a los que se dedican tiempo y esfuerzos, que rara vez alcanzarán repercusión alguna, fuera de la propia estrategia de quienes pretenden utilizar los acuerdos plenarios como auténticas plataformas de propaganda, para dar a conocer sus inquietudes, más allá de las atribuciones que tienen encomendadas legalmente los consistorios. No es preciso recordar, que al menos en la actualidad, no existe la soberanía en los «parlamentos locales», solo las competencias legalmente atribuidas a los mismos. La «confusión» entre competencia y soberanía, es quizás una de las mayores «crisis» que afecta a nuestro sistema representativo".

<sup>714</sup> AVILA CANO, E.: «Democracia y Gobierno Local... », cit., pg. 329 y 330.



fiscales, administrativas y de orden social, modifica el artículo 99.2 de la LRBRL en el sentido de desapoderar al Pleno de su competencia para aprobar las bases de la convocatoria de provisión por este sistema excepcional. De esta manera pasa a la esfera completa del presidente de la corporación todo el procedimiento de este tipo de nombramientos, desde su gestación inicial – aprobación de las bases y de convocatoria-, tramitación -no se requiere propuesta de resolución de órgano técnico calificador-, y resolución final – mediante el oportuno nombramiento discrecional-.

La línea de la reforma del régimen local de 1999 continuó su profundización con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local<sup>715</sup>, al objeto de apuntalar, con mayor énfasis si cabe, la diferenciación orgánico-funcional entre órganos ejecutivos, por un lado, y de control y fiscalización, por el otro. En este sentido cabe indicar que la Comisión de Gobierno pasa a denominarse “Junta de Gobierno Local”, con la intención –así declarada en su exposición de motivos- de destacar la naturaleza ejecutiva de dicho órgano de asistencia al presidente de la corporación.

Asistimos, pues, a un tránsito conceptual de “*Administración Local*” a “*Gobierno Local*”, consecuente con la idea de introducir en este ámbito concreto mecanismos propios del sistema de separación de poderes del orden parlamentario. Se pretende acentuar el carácter político de las entidades locales y superar el concepto tradicional de las mismas, como una suerte de Administraciones menores, destinadas, exclusivamente, a la gestión administrativa de sus asuntos internos<sup>716</sup>. La propia Ley 57/2003 aventura, en el apartado III de su exposición de motivos, la futura elaboración de una nueva Ley de Bases de Administración Local acomodada a los nuevos tiempos que pueda servir como instrumento adecuado para que los *gobiernos locales* (ya no las *Administraciones Locales*) afronten los retos que se presentan en los albores del siglo XXI. Sin embargo, transcurridos más de quince años desde entonces, no se ha llegado a traducir en la práctica este deseo del legislador de aquel momento.

Sin lugar a dudas una de las novedades más destacadas que incorpora esta ley reformadora es la introducción de un nuevo Título X, dedicado al

---

<sup>715</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 301, de fecha 17 de diciembre de 2003. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2003-23103](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2003-23103)

<sup>716</sup> BRIÑES ALMIÑANA, J.: «Pautas a considerar en el reglamento orgánico en cuanto a la iniciativa de los grupos políticos de promover la incorporación de asuntos al orden del día del Pleno», en *Revista de “El Consultor de los Ayuntamientos”* núm. 19, quincena del 15 al 29 de octubre de 2016.

régimen de organización de los llamados “*Municipios de gran población*”, que según el artículo 121 de la LRBRL se aplicará en los siguientes casos:

- 1) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.
- 2) A los municipios que sean capitales de provincia y cuenten con una población superior a los 175.000 habitantes.

Para estas dos categorías el establecimiento de este régimen especial es de naturaleza obligatoria.

Además se contemplan dos supuestos adicionales, de carácter potestativo, que facultan la implantación de dicho régimen peculiar siempre que se anuden la iniciativa de las corporaciones interesadas y la decisión favorable de las Asambleas Legislativas autonómicas correspondientes:

- 3) Municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas, sin sujeción a un número concreto de población.
- 4) Municipios que no tengan las condiciones de capitalidad o ubicación institucional anteriores, pero que superando los 75.000 habitantes presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Una primera conclusión que podemos extraer, desde el prisma del objeto de nuestro estudio, es que el ámbito de aplicación descrito es coincidente con el de aquellas entidades locales que pueden acordar el sistema de libre designación para la provisión de puestos de trabajo reservados a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Esta cuestión no es en absoluto inocua, pues se deduce de esta concordancia la clara conexión entre refuerzo de las funciones ejecutivas del equipo de gobierno local con la facultad discrecional que disponen sus miembros de poder elegir y cesar, libremente, a los titulares de los puestos clave en su Administración.

Por otra parte, y por lo que respecta al régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en los municipios de gran población, debemos significar que las novedades introducidas en el mismo afectan particularmente a los Secretarios, en los que hay que reflejar la llana desaparición de la figura del Secretario municipal de acuerdo con su configuración tradicional casi bicentenaria. En su lugar aparecen dos nuevos puestos de trabajo, el del “*Secretario General del Pleno*” y otro, innominado, descrito como “*titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma*”, con funciones recortadas

y sujetos a la suerte que les pueda deparar su afinidad con la dirección política de la corporación ya que ambos son libremente designados y, eventualmente, cesados.

Interesa señalar que el Secretario General de Pleno tiene enfocada su actuación profesional, mayoritariamente, hacia un solo órgano municipal, el Pleno corporativo, de quién es su asesor legal preceptivo. En contrapartida pierde dicha capital función respecto del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y demás órganos directivos, que a partir de ahora corresponderá ejercerla a un nuevo órgano administrativo, la Asesoría jurídica, cuyo titular será libremente nombrado y cesado por la Junta de Gobierno Local, sin que necesariamente tenga que ser un Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, pues su designación puede recaer además en otros funcionarios de alto rango<sup>717</sup>.

Por su parte el habilitado nacional que desempeñe el nuevo puesto de trabajo de titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al Concejal-Secretario de la misma, debe pertenecer también a la subescala de Secretaria, aunque sus funciones son de escasa relevancia técnica y más bien podrían catalogarse como propias de un administrativo que además certifica<sup>718</sup>. A esta conclusión necesariamente hay que llegar después de comprobar que ni siquiera ostenta la fe pública de los acuerdos que adopte la Junta de Gobierno Local, ya que es el Concejal designado por la misma quien se encarga de este tradicional cometido secretarial, en una controvertida traslación del modelo imperante en el Estado y las Comunidades Autónomas al ámbito local<sup>719</sup>. A pesar de la dicción literal de esta regulación legal, la práctica real ha discurrido por otros derroteros y en muchas corporaciones regidas por el sistema de municipios de gran población los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional continúan asistiendo presencialmente a las reuniones de los órganos directivos y prestan allí sus valorados servicios de asesoramiento legal. Se trata de una demostración clara de la disfuncionalidad de la norma y del contrasentido que supone su aplicación en la habitualidad

---

<sup>717</sup> De acuerdo con el artículo 129.2 a) el titular de la Asesoría Jurídica deberá estar en posesión del título de licenciado en Derecho y ostentar la condición de funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional, o bien funcionario de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente.

<sup>718</sup> PAZ TABOADA, M: «*Et lux perpetua luceat eis*. La consumación del golpe de gracia a la Secretaría municipal: en puertas de una extinción», en *Revista de "El Consultor de los Ayuntamientos"* núm. 21, quincena del 15 al 29 de noviembre de 2004.

<sup>719</sup> En esas otras Administraciones territoriales son el Consejo de Ministros o el órgano ejecutivo autonómico equivalente quienes deliberan y adoptan sus acuerdos "a puerta cerrada", sin la asistencia preceptiva de un funcionario que ejerza las funciones de fedatario público.

cotidiana de cualquier entidad local, con independencia del régimen jurídico al que esté sometida<sup>720</sup>.

Esta regulación no fue inicialmente bien acogida por la mayor parte del colectivo de Secretarios de Administración Local, pues consideraron que quedaban menguadas sus tradicionales y destacadas funciones de liderazgo administrativo en esas grandes corporaciones<sup>721</sup>. Sin embargo la reforma se mantuvo con el paso de los años llegando a consolidarse y, en cierta medida, ser aceptada por sus destinatarios que han asumido su contenido como una regla de juego intangible<sup>722</sup>.

De las otras dos figuras tradicionales, la del Interventor y la del Tesorero, hay que anotar que, así como el Interventor mantiene en gran medida sus funciones de control y fiscalización económico-financiera de la corporación, en el caso del Tesorero su continuidad es más difusa<sup>723</sup>. En este sentido, la disposición transitoria quinta de la Ley 57/2003 se limita a testimoniar su conversión al mero desempeño del puesto de titular del órgano que tenga encomendada las funciones de tesorería, que pueden ser atribuidas a uno o a varios órganos de gestión económica-financiera y presupuestaria<sup>724</sup>.

Además de las comentadas novedades introducidas para nuestros funcionarios en los municipios de gran población, también se ocupó la ley

---

<sup>720</sup> Conocemos, de primera mano, el caso del Ayuntamiento de Palma, en el que desde el inicio de la legislatura de 2007 hasta la actualidad los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional asisten regularmente a las sesiones de la Junta de Gobierno Local.

<sup>721</sup> Así, quien suscribe estas líneas recuerda que a finales de 2003, coincidiendo con la tramitación parlamentaria final de esta ley, asistía en Madrid al curso selectivo de Secretaría de entrada en el INAP, y el coordinador del mismo, Pedro Bocos Redondo, secretario de categoría superior y asiduo articulista de la revista *“El Consultor de los Ayuntamientos”* afirmó con sorna que a los nuevos Secretarios Generales del Pleno se les iba a adjuntar, junto al diploma acreditativo, una baraja de naipes para que estuvieran entretenidos el día después de redactar el acta plenaria mensual y hasta la próxima sesión. No menos hilarante era el apodo con que bautizó la segunda de las figuras secretariales, pues mereció el descalificativo tratamiento de *“secretario portafirmas”*, aludiendo así al papel meramente testimonial que parecía otorgarles la reforma legal en ciernes.

<sup>722</sup> RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M.: «La Habilitación Nacional al servicio del poder local democrático. Una visión personal», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. extra, julio de 2006, pgs. 91 a 99, afirma textualmente: *“Son muchos (no todos, lo se) los compañeros que me han reconocido que viven más tranquilos con el nuevo modelo y que resulta más racional para su vida profesional”*.

<sup>723</sup> No obstante, en la exposición de motivos de la Ley 57/2003 se afirma, para no dejar dudas al respecto, que *“Tanto el titular de la Intervención general como el del órgano o órganos que desarrollen las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación deben ser funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, respetando el consolidado criterio tradicional de las funciones reservadas por razones de interés supralocal a los funcionarios de esta Escala”*.

<sup>724</sup> En el Ayuntamiento de Palma, por ejemplo, el tradicional *“Tesorero”* se ha convertido en *“Director Financiero/Tesorero”*.

reformadora de 2003 de regular determinados aspectos que afectaban al ejercicio de las funciones de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en el resto de municipios de la geografía nacional, ahora denominados –por exclusión- de “régimen común”<sup>725</sup>.

De esta manera se menguan los supuestos de informe preceptivo de los Interventores en materia de aprobación de ordenanzas fiscales, pues se suprime el quórum del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la corporación que hasta el momento se requería, con lo cual también desaparece el fundamento habilitante para la emisión de dicho informe<sup>726</sup>. En cambio, en cuestiones de participación ciudadana se va a exigir ahora el informe preceptivo del Secretario, -y del Interventor si afecta a derechos y obligaciones de contenido económico- cuando se sustancie una iniciativa popular por los vecinos que gocen del derecho al sufragio activo.

En esta misma línea de enriquecer el protagonismo de las funciones encomendadas a nuestros funcionarios, hay que alabar la previsión contenida en la nueva redacción del artículo 73.3 de la LRBRL cuando establece que en cualquier caso el Secretario de la Corporación está facultado para dirigirse al representante legal de la formación política que corresponda para la acreditación de quienes deben considerarse sus legítimos integrantes en casos de transfuguismo. Queda así el Secretario investido de un reconocimiento legal expreso de garantía de neutralidad en momentos corporativos difíciles como los que se derivan de esta grave anomalía política<sup>727</sup>.

---

<sup>725</sup> Así aparece expresamente descrito en la exposición de motivos de la ley, por oposición a la novedosa categoría de “Municipios de gran población” que se introduce en el posterior capítulo X.

<sup>726</sup> La Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, mantiene sin embargo este supuesto en su artículo 85, pues exige el informe preceptivo del Secretario y del Interventor en los casos de imposición y ordenación de los recursos propios de carácter tributario.

<sup>727</sup> Se vino así a corroborar el papel esencial que desarrolla el Secretario en momentos convulsos de la vida democrática de nuestras entidades locales. En este sentido cabe apuntar la importante reforma en la regulación de la moción de censura que se llevó a cabo en el paquete de medidas legislativas del Pacto Local de 1999, en la que dicho funcionario cumple una misión esencial para el adecuado funcionamiento del mecanismo automático en ella previsto. No debemos olvidar que es él quien notifica la convocatoria de la sesión donde se va a debatir la moción censura, previa constatación de los requisitos necesarios para que pueda ser discutida.

## 2.2.6. EL LIBRO BLANCO SOBRE LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL Y LA APROBACIÓN DEL CÓDIGO ÉTICO PROFESIONAL DE 2005.

Como hemos apuntado en el apartado anterior, en la exposición de motivos de la Ley 57/2003 ya se vislumbró el deseo de aprobar una nueva Ley de Bases del Gobierno y Administración Local, con el objetivo de asentar la consolidación democrática en este nivel territorial tan cercano a la ciudadanía y, al mismo tiempo, fijar con mayor detalle el alcance de la regulación básica que corresponde al Estado. Con ello se pretendía, de manera consecuente, delimitar el espacio a partir del cual debería articularse el necesario desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas, garantizando también el debido margen de autonomía a las propias entidades locales en la reserva del ejercicio de su potestad autoorganizativa.

Para encauzar este propósito el Ministerio de Administraciones Públicas dictó la Orden APU/2648/2004, de 27 de julio, por la que se constituyó la Comisión para la elaboración del Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local<sup>728</sup>, cuyo cometido esencial fue el de analizar la situación del Gobierno y de la Administración Local en España en aquel momento, proponiendo las reformas que se considerasen finalmente oportunas *“de acuerdo con el criterio de fortalecimiento del principio de subsidiariedad y de la democracia local”* según disponía expresamente el artículo segundo de dicha orden.

El primer borrador de este Libro Blanco quedó redactado en enero de 2005, y como era de esperar, en su apartado sexto dedicado a los empleados públicos locales, se contenían determinados pronunciamientos acerca del papel que podría corresponder a los miembros de la Habilitación Nacional en la consecución del objetivo global de mejora en la calidad del personal al servicio de las Administraciones locales, con perspectivas de carrera y de movilidad profesional.

Sin embargo, el discurso que late es el de cierta indefinición en relación al colectivo de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, pues en determinados pasajes del texto se habla de *“reconsiderar”* el papel que desempeñan, sin atisbar el menor asomo de cómo y de que manera se podría llevar a cabo. Igualmente se proclama la necesidad de *“resituar”* y *“revisar”* las funciones que en la actualidad y en el futuro han de conformar los perfiles de los puestos de trabajo de estos niveles superiores de

---

<sup>728</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 187, de fecha 4 de agosto de 2004. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2004/08/04/pdfs/A28269-28270.pdf>

las administraciones locales, sin especificar tampoco la dirección de estas reformas<sup>729</sup>.

Pese a ello hemos de convenir también que se hace mención a un reconocimiento de la labor hasta ahora realizada, al afirmarse que: *“Estos funcionarios estatales que desarrollan su trabajo en seno de las administraciones locales, cuyo origen se remonta al siglo XIX, y que surgen, precisamente, para hacer frente al caciquismo y a la corrupción existente en aquel momento ....”*. En nuestro estudio tratamos de demostrar la certeza de este análisis, y es éste, sin duda, uno de sus objetivos primordiales.

Otro aspecto positivo que se dejó evidenciado fue el de la previsión de la posibilidad de atribuir funciones directivas a los mismos, aunque dejando también pendiente la concreción de los supuestos, ámbito y extensión de dichas encomiendas.

En cualquier caso, la organización colegial fue llamada a consulta sobre el borrador del Libro Blanco, y el asunto se trató en la Asamblea General de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local celebrada en Salamanca entre los días 12 a 14 de mayo de 2005. En la misma se aprobó una propuesta de declaración en relación a este documento, en el que entre otras cuestiones se rechazó de plano la afirmación que contenía referente a que *“no pueden predicarse razones en el ámbito de las técnicas de gestión que impliquen una reserva exclusiva y extensiva para la habilitación nacional”*. Para argumentar dicha oposición se apeló a razones históricas, de carácter institucional, de especialización técnica, y de garantía de independencia y objetividad de dichos funcionarios, las cuales se traducían en la dispensa de un trato igualitario en todos los municipios del país acorde con la necesaria equiparación de la regulación existente en el entorno de la Unión Europea.

En esta misma Asamblea colegial se aprobó también el llamado *“Código Ético Profesional de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local”*, cuyo objetivo esencial fue el de establecer unas normas de conducta tendentes a cohesionar a los miembros de este colectivo y que sirviesen para identificar su quehacer profesional ante las instituciones y la ciudadanía en general. La reivindicación de agentes participantes y necesarios en el proceso de modernización y mejora de la Administración Local está presente en todo su contenido, marcándose como una misión propia de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local la de facilitar el acercamiento de los ciudadanos a su administración más próxima.

---

<sup>729</sup> AVILA CANO, E.: «Democracia y Gobierno Local... », cit., pgs. 345-346.

Este código deontológico está estructurado de la siguiente manera:

A.- Principios éticos fundamentales:

- Defensa de los valores democráticos; cumplimiento de la legalidad; servicio al interés público; jerarquía; profesionalidad; lealtad; neutralidad e imparcialidad; dedicación; honestidad; transparencia; economía, eficacia y eficiencia; formación; y apariencia.

B.- Principios de ética profesional:

- Objetividad e independencia; integridad; excelencia y calidad; corrección; proporcionalidad; innovación, iniciativa y creatividad; orientación al ciudadano; información; y austeridad.

Para concluir este apartado debemos señalar la suerte desigual que corrieron los documentos elaborados en el año 2005 que hemos analizado, pues si el Código Ético sigue a día de hoy plenamente vigente, -aunque tal vez escasamente difundido su existencia para los nuevos integrantes del colectivo procedentes de las últimas promociones-, el Libro Blanco no pasó de ser un vano intento de fundamento normativo para una ley nueva de Gobierno y Administración Local que no se ha llegado a promulgar<sup>730</sup>.

## 2.2.7. EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO: LA QUIEBRA DEL MODELO DE HABILITACIÓN NACIONAL.

### 2.2.7.1. LOS PRELIMINARES PARLAMENTARIOS DE LA NUEVA REGULACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN ESTATAL EN EL EBEP.

En el marco temporal de los denominados Estatutos de segunda generación (2005-2007), caracterizados éstos por una marcada tendencia a la

---

<sup>730</sup> LAGO NÚÑEZ, G: «La tercera reforma del Régimen Local en España», en *Revista "El Consultor de los Ayuntamientos"*, núm. 5, quincena del 15 al 29 de marzo de 2014, refiere que se llegó a elaborar un Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local, pero que la aprobación de los Estatutos de autonomía de segunda generación acarrearón su "olvido en un cajón".



interiorización autonómica del régimen local, el Gobierno –que no cuenta con una mayoría parlamentaria clara-, decide acometer la tarea de sacar adelante una gran reforma de la función pública, pendiente desde 1984, a través de la aprobación del llamado Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

Descartada la opción de promulgar una nueva Ley Básica del Gobierno y Administración Local por falta de consenso con el partido mayoritario de la oposición, el Ministro socialista Jordi Sevilla, titular de la cartera de Administraciones Públicas en aquel momento, presenta ante el Congreso de los Diputados en septiembre de 2006 un proyecto de ley relativo al indicado EBEP, en el que se incorpora una extensa Disposición Adicional Segunda con el llamativo título de *“Funcionarios autonómicos con habilitación de carácter estatal”*. Se aparta, de esta manera, de las recomendaciones señaladas por el grupo de trabajo que constituyó la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>731</sup>, que promovía que la regulación del colectivo de nuestros funcionarios continuase bajo el tradicional amparo de la legislación propia del régimen local y no desde el prisma estatutario de los funcionarios públicos como así finalmente se decidió<sup>732</sup>.

El sentido de la reforma experimentada se explica como el fruto de las negociaciones parlamentarias que se concitaron entre el Gobierno y los grupos políticos nacionalistas más proclives a los intereses autonómicos, los cuales prestaron su apoyo bajo el condicionante del trasvase competencial del Estado hacia las Comunidades Autónomas en la regulación sobre tan sensible materia<sup>733</sup>. Se asiste, pues, a un verdadero desapoderamiento de las tradicionales atribuciones estatales en el régimen jurídico de estos funcionarios locales especializados, que va a ser asumido en su mayor parte, de manera progresiva y conforme avance el desarrollo estatutario del EBEP, por cada una de las comunidades autónomas implantadas en el territorio nacional, con la conocida excepción de la Comunidad Foral de Navarra<sup>734</sup>.

---

<sup>731</sup> Creada mediante Orden APU/3017/2004, de 16 de septiembre, publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 228, de fecha 21 de septiembre de 2004.

Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2004/09/21/pdfs/A31644-31645.pdf>

<sup>732</sup> De manera textual, el informe del comité de expertos concluyó: *“Por último y sin ánimo de exhaustividad, es necesario destacar la singularidad que suponen los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Estos funcionarios tienen por misión realizar un control interno, profesional e independiente de legalidad y económico-financiero de las Entidades Locales. Estas funciones son imprescindibles en todo caso y difícilmente pueden garantizarse en las Entidades Locales de menor dimensión si no es por medio de funcionarios de carrera dotados de un estatuto que proteja su imparcialidad. Dicho lo cual, la regulación de este tipo de personal constituye, más bien, una pieza importante y diferenciada del régimen local, por lo que la Comisión considera oportuno que sea la legislación correspondiente la que aborde su estatuto propio, como ha sucedido hasta ahora.”*

<sup>733</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.: «Función pública y reforma local», en *Cuadernos de Derecho Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 37, febrero de 2015, pg. 64.

<sup>734</sup> Disposición adicional tercera, apartado primero, del EBEP.

Merece la pena detenerse en los avatares de la tramitación parlamentaria que se siguió en relación a esta nueva regulación, pues denotan los entresijos que condicionaron, de forma evidente, la solución finalmente adoptada<sup>735</sup>.

El proyecto de ley inicialmente presentado ante el Congreso de los Diputados<sup>736</sup>, regulaba en su disposición adicional segunda el régimen jurídico de los funcionarios sobre los que recae el objeto de nuestro estudio, incorporando una clara orientación autonomista, tal como hemos adelantado, y en la que destacaban los siguientes aspectos que produjeron la alarma en la máxima representación de la organización colegial:

1) La denominación oficial del colectivo pasa a ser la de *“Funcionarios autonómicos con habilitación de carácter estatal”* por lo que en base a la misma desaparece, formalmente, la adscripción originaria que de suyo siempre habían tenido con respecto a la esfera de la Administración del Estado. Al pasar a ser *“autonómicos”*, su dependencia de servicio se vincularía con cada una de las diferentes dieciséis Comunidades Autónomas, pudiendo verificarse otros tantos modelos distintos de habilitación.

2) La creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados a los mismos pasa a corresponder a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los criterios básicos que el Ministerio de Administraciones Públicas establezca a nivel simplemente reglamentario.

3) Se mantiene el régimen excepcional de provisión por el sistema de libre designación, aunque sin disponer ninguna limitación con respecto a los municipios que podían optar a dicha opción en función de los criterios de población y otras consideraciones restrictivas que hasta entonces se habían previsto. Las consecuencias de esta indefinición podían acarrear su probable extensión, de forma desproporcionada, a cualquier municipio que así lo determinase en su relación de puestos de trabajo.

4) Se estatuye que estos funcionarios autonómicos se regirán por los sistemas de acceso, carrera, provisión de puestos y agrupación de funcionarios que resulten aplicables, únicamente, en su correspondiente Administración

---

<sup>735</sup> AVILA CANO, E.: «Democracia y Gobierno Local... », cit., pgs. 347-357, detalla con minuciosidad estas tensiones con perfecto conocimiento de causa dado que en aquella época presidía el Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local.

<sup>736</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, núm. 94-1, de fecha 8 de septiembre de 2006.

Pública –es decir, la autonómica-, sin ninguna otra mención respecto de la legislación básica estatal.

5) No se prevé un régimen transitorio al que sujetarse hasta tanto el Estado no dictase la regulación básica necesaria para la aplicación de las nuevas determinaciones estatutarias.

En diciembre de 2006 se aprueba el proyecto de ley por el Congreso de los Diputados y el texto de la indicada disposición adicional segunda contiene varias enmiendas, respecto de su redacción inicial, que fueron incorporadas merced a las aportaciones del Consejo General de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local derivadas de sus contactos con los diferentes grupos parlamentarios. De esta manera, y en relación a los supuestos controvertidos que hemos señalado anteriormente, se producen las siguientes modificaciones:

1) Desaparece la mención formal de *“Funcionarios autonómicos con habilitación de carácter estatal”*, que pasa a ser denominada, simplemente, como *“Funcionarios con habilitación de carácter estatal”* (Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal). El cambio se opera, únicamente, en la calificación del carácter *“estatal”* del colectivo, que deja de ser designado como *“nacional”*, sin duda por cuestiones de calado ideológico de los grupos nacionalistas que prestan su apoyo a la iniciativa legislativa gubernamental.

2) Se elevan a rango de ley los criterios básicos que deben seguirse por las Comunidades Autónomas para la creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal.

3) Se apostilla que, además de la regulación autonómica, deben respetarse las determinaciones del EBEP en los sistemas de acceso, carrera, provisión y agrupación de los funcionarios con habilitación de carácter estatal.

Pese a estas tibias mejoras, la cuestión más trascendente que persistía era la generalización del sistema de libre designación, auténtico quebradero de cabeza para la organización colegial de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local. Por este motivo, durante la tramitación en el Senado del proyecto de ley remitido por el Congreso de los Diputados, se intensificaron los esfuerzos del Consejo General de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local para transmitir a las fuerzas políticas parlamentarias, y a la misma opinión pública, el error que

suponía no acotar los límites de este sistema de provisión excepcional cuya desmesurada extensión implicaba un debilitamiento evidente en los controles internos de legalidad y del ámbito económico financiero en las entidades locales. Esta última consideración adquirió notoria importancia en aquellos momentos, pues por entonces se empiezan a difundir públicamente en los medios de comunicación graves casos de corrupción, especialmente por lo que atañe al entorno urbanístico<sup>737</sup>.

Nuevamente se reivindica el papel fundamental que deben desempeñar los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local como mecanismo técnico para atajar “*ab initio*” estas conductas perniciosas, apoyándose en los conocidos paradigmas de su independencia y profesionalidad<sup>738</sup>.

Al final del proceso de tramitación legislativa en el Senado, el titular del Ministerio proponente recapacita y accede a que el grupo parlamentario del Gobierno admita parte de las enmiendas presentadas por los demás grupos, en buena medida auspiciadas desde la representación nacional de la organización colegial. De esta manera se consigue reducir el ámbito de aplicación del sistema de libre designación a los municipios de gran población, diputaciones, cabildos y consejos insulares, además de introducir una nueva disposición adicional séptima que preveía la aplicación de un régimen transitorio en virtud del cual continuaba en vigor la normativa vigente hasta la aprobación de las nuevas normas de desarrollo del EBEP sobre el colectivo de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal.

Devuelto el proyecto de Ley al Congreso, éste es ratificado, -en lo que concierne al régimen jurídico de nuestros funcionarios, sin ninguna modificación respecto del texto aprobado en el Senado, y finalmente se publica en forma de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>739</sup>.

---

<sup>737</sup> AMEZCUA ORMEÑO, E.: «Génesis y evolución de la corrupción urbanística en España en el bienio 2006-2007. Aproximaciones a la nueva Ley de Suelo en el contexto de la corrupción» en “*Revista Práctica Urbanística*”, núm. 68, sección estudios, Editorial La Ley, febrero 2008.

<sup>738</sup> En este sentido merece transcribirse aquí un extracto de la editorial que publicó el diario “El País”, en su ejemplar del día 19 de marzo de 2007, con el título de “*Cemento imparable*”, y que se manifestaba en los elocuentes siguientes términos: “*Se entiende muy mal que el Estatuto del Empleado Público que prepara el ministerio correspondiente socave la autonomía e independencia de los secretarios e interventores de la Administración local, llamados a controlar arbitrariedades y corruptelas de los ayuntamientos, haciendo que puedan ser nombrados y destituidos discrecionalmente por los alcaldes que tienen que supervisar. La idea correcta debería ser precisamente la contraria, reforzar su independencia y su capacidad de denuncia poniéndolos a salvo de represalias.*”

Disponible en: [https://elpais.com/diario/2007/03/19/opinion/1174258802\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2007/03/19/opinion/1174258802_850215.html)

<sup>739</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 89, de fecha 13 de abril de 2007. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/04/13/pdfs/A16270-16299.pdf>

A continuación desarrollaremos una breve exposición de su contenido por lo que atañe a sus aspectos más relevantes.

#### 2.2.7.2. EL NUEVO STATUS AUTONÓMICO DE LA HABILITACIÓN ESTATAL TRAS LA APROBACIÓN DEL EBEP: ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE SU INCIDENCIA EN LAS OFERTAS PÚBLICAS DEL COLECTIVO.

La nueva regulación del régimen jurídico que para los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal incorpora la aprobación del EBEP tiene unos efectos trascendentes, pues de entrada quedan derogadas la mayoría de las disposiciones existentes sobre este colectivo funcional, hasta este momento tildado *con carácter nacional*<sup>740</sup>.

A efectos de un mejor análisis creemos conveniente la transcripción literal de su redacción original conforme a los siguientes términos:

*“Disposición Adicional segunda. Funcionarios con habilitación de carácter estatal*

##### *1. Funciones públicas en las Corporaciones Locales:*

*1.1. Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a funcionarios, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería.*

*1.2. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal:*

*a) La de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.*

*b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.*

---

<sup>740</sup> En concreto, la Ley 7/2007 deroga los artículos 92, 98 y 99 de la LRBRL, y los artículos 158 a 166 del TRRL, resultando también afectadas de manera radical la reglamentación derivada, básicamente constituida por el RD 1732/1987 y RD 1732/1994, aunque este último escalón persista en vigor como régimen transitorio hasta la aprobación de las nuevas normas de desarrollo de la Disposición adicional segunda, según establece la disposición transitoria séptima del EBEP.

*2. La escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal se subdivide en las siguientes subescalas:*

*a) Secretaría a la que corresponde las funciones contenidas en el apartado 1.2.a).*

*b) Intervención - tesorería a la que corresponde las funciones contenidas en el apartado 1.2.b).*

*c) Secretaría-intervención a la que corresponde las funciones contenidas en los apartados 1.2.a) y 1.2.b), salvo la función de tesorería.*

*Los funcionarios de las subescalas de secretaría e intervención-tesorería estarán integrados en una de estas dos categorías: entrada o superior.*

*3. La creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal corresponde a cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con los criterios básicos que se establezcan por ley.*

*4. La convocatoria de la oferta de empleo, con el objetivo de cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a los funcionarios a que se refiere el apartado 1.2, corresponde a las Comunidades Autónomas. Asimismo es de competencia de las Comunidades Autónomas la selección de dichos funcionarios, conforme a los títulos académicos requeridos y programas mínimos aprobados reglamentariamente por el Ministerio de Administraciones Públicas. Las Comunidades Autónomas publicarán las convocatorias de las pruebas selectivas de los funcionarios con habilitación de carácter estatal en sus Diarios Oficiales y las remitirán al Ministerio de Administraciones Públicas para su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».*

*Las Comunidades Autónomas remitirán la relación de funcionarios nombrados por las mismas al Ministerio de Administraciones Públicas para que éste proceda a acreditar la habilitación estatal obtenida y a su inscripción en el correspondiente registro.*

*A estos efectos, en el Ministerio de Administraciones Públicas existirá un registro de funcionarios con habilitación de carácter estatal en el que deberán inscribirse los nombramientos efectuados por las Comunidades Autónomas, situaciones administrativas, tomas de posesión, cese, y cuantas incidencias afecten a la carrera profesional de dichos funcionarios. Este registro integrará las inscripciones practicadas en los registros propios de las Comunidades Autónomas.*

*Los funcionarios habilitados están legitimados para participar en los concursos de méritos convocados para la provisión de los puestos de trabajo reservados a estos funcionarios en las plantillas de las Entidades Locales.*

*5. Provisión de puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal.*

*5.1. El concurso será el sistema normal de provisión de puestos de trabajo y en él se tendrán en cuenta los méritos generales, los méritos correspondientes al conocimiento de las especialidades de la organización territorial de cada Comunidad Autónoma y del derecho propio de la misma, el conocimiento de la lengua oficial en los términos previstos en la legislación autonómica respectiva , y los méritos específicos directamente relacionados con las características del puesto .*

*Existirán dos concursos anuales: el concurso ordinario y el concurso unitario.*

*Las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial regularán las bases comunes del concurso ordinario así como el porcentaje de puntuación que corresponda a cada uno de los méritos enumerados anteriormente.*

*Las Corporaciones locales aprobarán el concurso ordinario anual con inclusión de las plazas vacantes que estimen necesario convocar. El ámbito territorial del concurso ordinario será el de la Comunidad Autónoma a la que pertenezca la Corporación local.*

*Los Presidentes de las Corporaciones Locales efectuarán las convocatorias del concurso ordinario y las remitirán a la correspondiente Comunidad Autónoma para su publicación. Las resoluciones de los concursos se efectuarán por las Corporaciones Locales y las remitirán a la respectiva Comunidad Autónoma quien, previa coordinación de las mismas para evitar la pluralidad simultánea de adjudicaciones a favor de un mismo concursante, procederá a su publicación en su Diario Oficial, dando traslado de la misma al Ministerio de Administraciones Públicas para su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y para su inclusión en el registro de funcionarios con habilitación de carácter estatal .*

*El Ministerio de Administraciones Públicas efectuará, supletoriamente, en función de los méritos generales y los de valoración autonómica y de acuerdo con lo establecido por las Comunidades Autónomas respecto del requisito de la lengua , la convocatoria anual de un concurso unitario de los puestos de trabajo vacantes, reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal que deban proveerse por concurso, en los términos que establezca reglamentariamente el Ministerio de Administraciones Públicas*

*El ámbito territorial del concurso unitario será de carácter estatal.*

*5.2. Excepcionalmente, para los municipios de gran población previstos en el artículo 121 de la Ley 7/1985, así como las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, podrán cubrirse por el sistema de libre designación, entre funcionarios con habilitación de carácter estatal de la subescala y categoría correspondientes, los puestos a ellos reservados que se determinen en las*

*relaciones de puestos de trabajo en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.*

*5.3. Las Comunidades Autónomas efectuarán, de acuerdo con su normativa, los nombramientos provisionales de funcionarios con habilitación de carácter estatal, así como las comisiones de servicios, acumulaciones, nombramientos de personal interino y de personal accidental.*

*6. El régimen disciplinario aplicable a los funcionarios con habilitación de carácter estatal se regulará por lo dispuesto por cada Comunidad Autónoma, correspondiendo al Ministerio de Administraciones Públicas la resolución de los expedientes disciplinarios en los que el funcionario se encuentre destinado en una Comunidad distinta a aquella en la que se le incoó el expediente.*

*7. Los funcionarios con habilitación de carácter estatal se registrarán por los sistemas de acceso, carrera, provisión de puestos y agrupación de funcionarios aplicables en su correspondiente Comunidad Autónoma, respetando lo establecido en esta Ley.”*

La reforma no afecta sustancialmente al contenido de la reserva de sus funciones, sino que el acento se pone en la traslación al ámbito autonómico de los puntos troncales en los que descansa su régimen jurídico, abandonando el Estado su tradicional hegemonía en la regulación que tenía sobre estos funcionarios<sup>741</sup>.

De esta manera a partir de ahora serán las respectivas Comunidades Autónomas las que van a asumir la mayor parte del protagonismo ejecutivo sobre esta materia, empezando por el sistema de provisión de puestos de trabajo a través del denominado concurso ordinario, en el que las mismas van a poder decidir, sin ningún tipo de limitación *a priori* y de manera desigual y diferenciada, el reparto del porcentaje de puntuación que corresponde a cada uno de los tres clases de méritos –generales, autonómicos y locales- que pueden ser objeto de valoración<sup>742</sup>.

Aún así, en nuestra opinión la novedad más destacada se produce en el apartado del sistema de acceso a la profesión, en donde se asiste a un

---

<sup>741</sup> En esencia la participación del Estado queda reducida a los siguientes extremos: definición y contenido de las funciones reservadas, sistemas de provisión y criterios básicos de creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo, además de la regulación de las titulaciones y programas mínimos para el acceso.

<sup>742</sup> En la Comunidad Autónoma balear el reparto de este porcentaje continuó atribuyendo mayor peso a la puntuación de los méritos generales del Estado (65%), frente a los autonómicos (10%) y locales (25%). En cambio, en Catalunya esta proporción varió de manera sustancial, pues el artículo 16 del Decreto autonómico 195/2008, de 7 de octubre, regula la cuestión de la siguiente forma: 20 % para los méritos generales estatales; 40 % para los autonómicos y 40 % más para los que determinen las propias corporaciones locales.



verdadero giro copernicano derivado de la atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia para la aprobación de las ofertas de empleo público y consecuentes convocatorias para los habilitados estatales.

La perspectiva del tiempo transcurrido nos permite corroborar la certeza de nuestra afirmación y, a la par, poder comprobar también que el sistema ideado resultó en la práctica un auténtico dislate, con graves incoherencias de las que todavía hoy se resiente el menguado colectivo de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local.

Así, estamos en condiciones de poder asegurar que la gran disfuncionalidad padecida consistió en el hecho cierto que la competencia autonómica de aprobación de plazas a cubrir para los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal en su ámbito territorial no tenía garantizada su efectiva posterior provisión, pues al tratarse de funcionarios que disponen de movilidad geográfica en todo el Estado nada les impedía obtener la habilitación en una determinada Comunidad y, acto seguido, ser adjudicatario de una plaza de su mayor preferencia en otro territorio. De esta manera, la natural relación de causalidad entre oferta pública y las necesidades a cubrir quiebra de manera clamorosa, pues el objetivo marcado en el apartado 4º de la disposición adicional segunda del EBEP puede ser incumplido por el motivo señalado<sup>743</sup>.

No es extraño, pues, que las Comunidades Autónomas se mostraran renuentes a la hora de proceder a la aprobación de ofertas de empleo público para Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal en su territorio, teniendo en cuenta también la injusta carga de costes presupuestarios innecesarios que podían acarrear las convocatorias que se llevaran a cabo.

Por esta razón, creemos, la provisión de plazas para cubrir las necesidades apremiantes en puestos reservados a la Habilitación Estatal sufrió un retroceso muy significativo durante la vigencia del régimen establecido por el EBEP, del que adelantamos ya ahora su expresa derogación por la última gran reforma legislativa de la LRBRL, a finales del año 2013<sup>744</sup>.

---

<sup>743</sup> Este es el caso que sucedió, por ejemplo, en la convocatoria del año 2012 de acceso a la categoría superior de Secretaría en las Illes Balears, en la que las dos únicas plazas fueron obtenidas por aspirantes no residentes en esta Comunidad Autónoma, quienes tomaron ulterior posesión en plazas reservadas a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal correspondientes a su comunidad de origen. Ninguna de las trece plazas que se encontraban vacantes en las Illes Balears en aquellos momentos pudo ser cubierta.

<sup>744</sup> La modificación se operó a través de la denominada, de forma abreviada, LERSAL (Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local), a cuyo pormenorizado estudio dedicaremos un próximo capítulo de nuestro trabajo.

SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, ELEMENTOS NECESARIOS  
PARA UNA NUEVA REGENERACIÓN

En los cuadros comparativos adjuntos, referidos a las convocatorias selectivas anuales efectuadas para las diferentes subescalas y categorías del colectivo de funcionarios sobre el que recae nuestra atención, podemos apreciar los datos que avalan las consideraciones precedentes. Nos basaremos para ello en la recopilación de las cifras estadísticas que proceden del mismo lapso temporal de seis años, anterior y posterior a la implantación del régimen del EBEP.

A) Período de seis años inmediatos anterior al EBEP

AÑO	SS	SE	ITS	ITE	SI
2001			50	75	125
2002	25	75		100	150
2003			25	50	75
2004	25	75		100	125
2005	50	100	75	125	350
2006	25	50	75	150	350
Total subescalas	125	300	225	660	1.175
<b>TOTAL</b>	<b>2.425</b>				

\* No se contabiliza el año 2007, año de aprobación del EBEP, al no aprobarse ninguna oferta pública de empleo para Habilitados Nacionales, ni por el Estado ni por ninguna Comunidad Autónoma.

b) Período de seis años de vigencia del EBEP

AÑO	SS	SE	ITS	ITE	SI
2008		8		14	149
2009		23		84	98
2010	4	15	27	35	50
2011	15	36		2	14
2012	7	23	7	48	80
2013	24	24	46	36	108
Total subescalas	50	129	80	219	499
<b>TOTAL</b>	<b>977</b>				

SS: Secretaría, categoría superior.

SE: Secretaría, categoría de entrada.

ITS: Intervención-Tesorería, categoría superior.

ITE: Intervención-Tesorería, categoría de entrada.

SI: Secretaría- Intervención.

PLAZAS CONVOCADAS POR CC.AA. (\*)

N.Ord.	Denominación oficial	Plazas convocadas	%
1	Catalunya	423	43,29
2	Andalucía	215	22,00
3	Aragón	85	8,70
4	Castilla y León	78	7,98
5	País Vasco	52	5,32
6	Comunidad Valenciana	30	3,07
7	Extremadura	26	2,66
8	Castilla La Mancha	25	2,55
9	Illes Balears	20	2,04
10	Galicia	11	1,12
11	Cantabria	6	0,61
12	Región de Murcia	6	0,61
13	Canarias	0	0,00
14	La Rioja	0	0,00
15	Comunidad de Madrid	0	0,00
16	Principado de Asturias	0	0,00

(\*) Excluida la Comunidad Foral de Navarra en virtud de la Disposición Adicional Tercera del EBEP.

Como podemos observar, en el mismo período comparativo de seis años el Estado convocó 2.425 procesos selectivos para Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (2001-2006), mientras que las Comunidades Autónomas –algunas de ellas, podemos apostillar-, sólo lo hicieron en un número mucho más reducido, 977, para los ahora denominados Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal (2008-2013). Es decir, el nivel de convocatorias registradas descendió a casi un tercio respecto del período precedente.

Otra de las conclusiones significativas que se pueden extraer es que no todas las Comunidades Autónomas cumplieron sus cometidos en este capítulo, pues cuatro de ellas ni siquiera convocaron un solo proceso selectivo durante este largo lapso de tiempo (Canarias, La Rioja, Comunidad de Madrid y Principado de Asturias), demostrando su nulo interés en cubrir las evidentes necesidades que, sin duda, debieron producirse. En el lado contrario, Catalunya lideró, con evidente diferencia, el protagonismo en estas atenciones, con una marcada decisión por lograr sus objetivos que resultó avalada por el gran número de plazas convocadas y posteriormente cubiertas. Creemos que

en ello influyó su histórica vocación municipalista<sup>745</sup> además de la demostrada apuesta por el reforzamiento de sus instituciones de autogobierno de las que siempre ha hecho gala.

Finalmente, sólo nos queda reseñar que la analizada disposición adicional segunda del EBEP fue modificada parcialmente en mayo de 2010<sup>746</sup>, básicamente para introducir mecanismos de refuerzo en las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y de la contabilidad, tesorería y recaudación que tienen asignados los puestos reservados de Intervención y Tesorería. Sin lugar a dudas, las consecuencias de la recesión económica y la necesidad de prestar especial énfasis al control del déficit público estaban en los fundamentos de dicha reforma. Nada mejor que confiarlo a esos expertos funcionarios en el ámbito económico de las corporaciones locales, garantes de eficacia, rigurosidad y profesionalidad, como siempre se ha demostrado.

### 2.3. EPÍLOGO

Con los precedentes comentarios sobre el régimen jurídico que diseñó el EBEP para los funcionarios protagonistas de nuestro estudio debemos concluir el presente capítulo que cierra el ciclo temporal de sus primeros doscientos años de historia.

La extensa, innovadora y, en ciertos aspectos, criticada regulación que contenía la disposición adicional segunda del citado texto normativo básico fue substituida por los nuevos paradigmas centralizadores que ha incorporado la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración (LERSAL), última de las grandes reformas legislativas de la LRBRL y que marca el comienzo del tiempo presente en la investigación que estamos llevando a cabo.

En los capítulos que restan nos vamos a ocupar de analizar este profundo cambio de orientación y las consecuencias prácticas derivadas del mismo, dejando para el apartado final de conclusiones la reflexión ponderada de todo el recorrido que hemos contemplado a lo largo de nuestro estudio.

---

<sup>745</sup> Recordemos el precedente de su pionera Escuela de Administración Pública de Catalunya, creada ya en el año 1912.

<sup>746</sup> Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 126, de fecha 24 de mayo de 2010. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2010/05/24/pdfs/BOE-A-2010-8228.pdf>

SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, ELEMENTOS NECESARIOS  
PARA UNA NUEVA REGENERACIÓN

Todo ello en aras a comprender el papel efectivamente desempeñado desde sus orígenes por los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, y con el propósito de fundamentar su continuidad en el futuro a partir de este análisis evolutivo.

SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, ELEMENTOS NECESARIOS  
PARA UNA NUEVA REGENERACIÓN

## **CAPÍTULO XI.- LA ESCALA DE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL TRAS LA LEY 27/2012, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

### **1. BREVE REFERENCIA AL ACTUAL CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL ESPAÑOL**

La historiografía moderna ha acuñado el término “*Historia del Tiempo Presente*” para referirse al ejercicio del análisis de la más reciente actualidad al margen de la clásica metodología historicista. La razón de esta técnica reside en el hecho de que la inmediatez y contemporaneidad de los acontecimientos presentes impide, para quien pretenda abordar su estudio, una necesaria perspectiva temporal que permita un juicio crítico riguroso y sosegado de los mismos.

En los diez capítulos anteriores de nuestro trabajo, y que acabamos de dejar atrás, hemos iniciado su tratamiento con una introducción del marco histórico contextual correspondiente a cada período analizado. Siguiendo con esta misma pauta, pero con la consideración previa que hemos transcrito referida a la dificultad de un examen bien dimensionado, expondremos a continuación los rasgos característicos más destacados del panorama político social de nuestro país en su etapa más reciente, a sabiendas que su objeto está sometido a permanente construcción.

Nuestro relato empieza con la reforma del artículo 135 de la Constitución española, de 27 de septiembre de 2011<sup>747</sup>, acordada en los últimos meses del gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero, y que contó con el imprescindible apoyo de la principal fuerza de la oposición, el Partido Popular<sup>748</sup>. Los objetivos básicos de esta segunda reforma constitucional<sup>749</sup> fueron la introducción del principio de estabilidad presupuestaria y el establecimiento de límites para el déficit estructural del Estado y las Comunidades Autónomas. Esta trascendente medida se interpretó como un claro mensaje del Gobierno español a los mercados financieros internacionales para intentar tranquilizar a los inversores y, también en gran medida, como un acto de obediencia de cara a las autoridades económicas europeas.

---

<sup>747</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 233, de fecha 27 de septiembre de 2011. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/09/27/pdfs/BOE-A-2011-15210.pdf>

<sup>748</sup> Ambas formaciones contaban con más del 90% de los diputados y senadores del arco parlamentario en aquellos momentos.

<sup>749</sup> La única que se había acordado hasta entonces era la que se efectuó en 1992, referida a la extensión del sufragio pasivo para los extranjeros en las elecciones municipales.

El trasfondo de la profunda crisis económica internacional se constituye en el eje vertebrador y condicionante de la política nacional, que verá como a finales de ese mismo año, el Partido Popular alcanza el poder tras lograr la mayoría absoluta parlamentaria en las elecciones generales celebradas el día 20 de noviembre de 2011, circunstancia que no se ha vuelto a repetir desde entonces.

Investido presidente del Gobierno Mariano Rajoy Brey, su gabinete afronta la nueva legislatura (2011-2015) con acuciantes retos provocados por la aguda crisis económica, que en nuestro país derivó además en crisis social, institucional, territorial y política.

En el aspecto económico destaca el rescate europeo a la banca española en junio de 2012, cifrado en 100.000 millones de euros, con el objetivo de sanear el sistema financiero bajo el control supervisor de las autoridades monetarias europeas.

Por lo que respecta al ámbito social, esta época está marcada por los severos recortes derivados de la reforma laboral, las restricciones acordadas sobre las percepciones económicas de funcionarios y pensionistas, además de significativas limitaciones presupuestarias en el campo de la sanidad y de la educación.

En cuanto al terreno institucional el acontecimiento más señalado ha sido la abdicación del Rey Juan Carlos I en su hijo Felipe VI, materializado entre los días 18 y 19 de junio de 2014. El evidente desgaste vital del monarca, protagonista del cambio político operado a partir de su proclamación regia en noviembre de 1975, unido a ciertos escándalos privados y de índole financiera que afectaron al mismo y a su entorno familiar<sup>750</sup>, se encuentran indefectiblemente en la base de esta decisión.

Por otro lado, el planteamiento del desafío soberanista de Catalunya, iniciado en la Diada de del 11 de septiembre de 2012, constituye una cuestión conflictiva de gran repercusión mediática y de honda significación en materia de política territorial, cuyo desenlace se antoja, todavía hoy, de muy incierto pronóstico.

En último término, la aparición de nuevas formaciones políticas, como *Podemos* y *Ciudadanos*, nacidas al socaire del desencanto social por los

---

<sup>750</sup> En particular el llamado *Caso Noos*, en el que estuvo involucrado su yerno Uñaki Urdangarín, y que derivó en el encarcelamiento de este último.



recortes y la corrupción, han introducido un nuevo escenario parlamentario que ha roto, por el momento, la tradicional hegemonía bipartidista del PSOE y del PP en el ámbito estatal.

Esta tendencia quedó confirmada tras la celebración de las elecciones generales de diciembre de 2015, en las que ningún partido político obtuvo la mayoría suficiente para gobernar, ni siquiera con las alianzas de otras formaciones que le prestaran su apoyo, incluso con su mera abstención. El resultado de esta frágil situación parlamentaria fue la disolución de la Cortes Generales y la convocatoria de nuevas elecciones que se celebraron el 26 de junio de 2016, apenas medio año más tarde que las infructuosas anteriores<sup>751</sup>.

Constituidas las nuevas cámaras en julio de 2016, y tras cuatro meses de negociación debido a la práctica repetición del mismo resultado electoral precedente, Mariano Rajoy logra ser finalmente investido Presidente del Gobierno, por mayoría simple en segunda votación, merced a los votos afirmativos de su partido y de un conglomerado de formaciones políticas ideológicamente afines, además de la decisiva abstención de buena parte de los diputados del PSOE.

Sin embargo su mandato se vio especialmente convulsionado por la grave situación política en Catalunya, en donde la Generalitat presidida por Carles Puigdemont convocó un referéndum de autodeterminación, previsto para el día 1 de octubre de 2017, previamente declarado inconstitucional. A pesar de ello, y en medio de unos fuertes disturbios callejeros con participación de fuerzas de seguridad estatal que trataban de impedir su celebración, la cita referendaria se llevó parcialmente a cabo y como resultado de la misma el Parlamento catalán aprobó una resolución declaratoria de independencia que fue duramente replicada por el Gobierno central con la fulminante destitución del gobierno de la Generalitat, la disolución del *Parlament* y la convocatoria de elecciones autonómicas catalanas para el día 21 de diciembre de 2017<sup>752</sup>.

Por otra parte, los escándalos de la corrupción política no han dejado de salpicar el panorama de la vida nacional, y en este sentido cobra especial significación la publicación de la sentencia del llamado *caso Gürtel* el día 24 mayo de 2018, en la que se señalaba que el Partido Popular, -formación política de militancia de los miembros del ejecutivo central-, había participado a

---

<sup>751</sup> El período parlamentario inserto entre ambas elecciones (enero-junio de 2016) representa la legislatura más corta de etapa democrática actual, en la que el Gobierno minoritario presidido por Mariano Rajoy actuó siempre en funciones al no poder ser investido por la Cámara del Congreso de los Diputados.

<sup>752</sup> Este conjunto de medidas provienen de la aplicación de la medida excepcional contemplada en el artículo 155 de la Constitución española para los supuestos de graves incumplimientos por parte de las Comunidades Autónomas que atenten contra el interés general de España.

título lucrativo en los sobornos ilegales derivados de los contratos referidos a esta causa.

Esta grave declaración judicial tuvo una repercusión mediática muy importante y en el plano político sirvió de espoleta para la presentación de una moción de censura por el Grupo Socialista un día más tarde, cuyo exitoso resultado propició el relevo en la Presidencia del Gobierno en favor del candidato propuesto, Pedro Sánchez Pérez-Castejón.

Por primera vez en la historia de la moderna democracia española este mecanismo excepcional prosperó, y el nuevo gobierno socialista se dispuso a ejercer sus funciones sobre la base de unos Presupuestos Generales del Estado que habían sido elaborados, paradójicamente, por el Gobierno cesado.

Esta situación no pudo obtener su reválida de cara a la aprobación de las cuentas públicas previstas para el siguiente ejercicio de 2019, razón por la cual el presidente del Gobierno anunció la convocatoria de nuevas elecciones generales a celebrar el día 28 de abril de 2019. El resultado de las mismas otorgó la victoria en estos comicios a la formación liderada por el Presidente en funciones, Pedro Sánchez, aunque sin obtener el número de escaños necesarios para garantizar la mayoría absoluta del arco parlamentario en el Congreso de los Diputados.

## 2. BASE NORMATIVA VIGENTE DE LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

### 2.1. LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: RECENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS ESTATALES EN MATERIA DE HABILITADOS NACIONALES

Con la publicación, a finales del año 2013, de la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local<sup>753</sup> (a partir de ahora, LERSAL), asistimos a la última gran reforma de la LRBRL, y queda definido el marco legal vigente del régimen jurídico de los nuevamente

---

<sup>753</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 312, de fecha 30 de diciembre de 2013. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/30/pdfs/BOE-A-2013-13756.pdf>

denominados “*Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional*”<sup>754</sup>.

La exposición de motivos de esta ley nos ofrece las claves de la reforma que se pretende acometer, señalando explícitamente que «... *ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local*».

El marco de la crisis económica es, sin lugar a dudas, el paradigma configurador de este importante cambio normativo, el cual obedece a la necesidad de acompasar el régimen local al principio de estabilidad presupuestaria que fue introducido por la reforma constitucional de 2011. En desarrollo del nuevo artículo 135 CE se promulgó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera<sup>755</sup>, que exigió las adaptaciones oportunas de las leyes básicas en materia de Administración Local<sup>756</sup> con el objetivo de recoger la aplicación en este ámbito organizativo de dichos principios. Se trataba de cumplir los criterios emanados de la Unión Europea para hacer frente a los graves problemas estructurales que asolaban el territorio comunitario.

La LERSAL responde a estos condicionantes y pretende conseguir los siguientes objetivos básicos:

- ✓ Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las de otras Administraciones, con el fin de hacer efectivo el principio de «*una Administración, una competencia*».
- ✓ Racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local, de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.
- ✓ Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.
- ✓ Favorecer la iniciativa económica privada evitando actuaciones administrativas desproporcionadas.

De entre los mismos interesa destacar, a los efectos de nuestro estudio, el correspondiente a la faceta del mayor control de las cuentas públicas en los entes locales, para cuya misión el legislador pone el acento en la “función

---

<sup>754</sup> El cambio terminológico efectuado, del “*estatal*” previsto en el EBEP al “*nacional*” que recupera la LERSAL, encierra un claro componente político-ideológico como anteriormente ya hemos comentado.

<sup>755</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 103, de día 30 de abril de 2012. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/04/30/pdfs/BOE-A-2012-5730.pdf>

<sup>756</sup> Constituidas por la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) y el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL).

interventora”, preocupándose explícitamente de su reforzamiento. De manera incomprensible, -y añadiríamos delatora, según se confirmará en el texto normativo posterior-, la exposición de motivos de la LERSAL se *olvida* de la “función de Secretaría”, devaluando así su significación profesional de reconocida trayectoria histórica<sup>757</sup>.

En aras a conseguir el objetivo propuesto, la LERSAL se decanta por establecer un indiscutible criterio recentralizador en el régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, oponiéndose así a las premisas previas contenidas, en sentido inverso, en la disposición adicional segunda y transitoria séptima del EBEP, que son objeto de derogación expresa<sup>758</sup>. De nuevo se verifica un movimiento pendular en el tratamiento de esta materia, tan sensible a los vaivenes políticos que acostumbran a sucederse en nuestra historia.

Continuando con el estudio del significado y consecuencias derivadas de la nueva normativa, podemos observar que la LERSAL no desarrolla un contenido propio, sino que su objeto principal consiste en modificar la legislación preexistente, focalizando su actuación en las siguientes normas:

- ✓ La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.
- ✓ El Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el RD Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
- ✓ El Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril.
- ✓ La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Y en lo que respecta al ámbito temático que nos ocupa, hemos de constatar la vuelta a la tradicional concepción de la inclusión del colectivo de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en la legislación propiamente local, y de atribución de competencias al Estado sobre su régimen jurídico<sup>759</sup>.

---

<sup>757</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.: «Función pública y reforma local», cit., pg. 68. De manera acertada este autor critica esta omisión “... como si el control de legalidad que lleva a cabo “la función de secretaría fuese algo devaluado y de menor trascendencia.”

<sup>758</sup> La disposición derogatoria única de la LERSAL se expresa en estos contundentes términos: “A la entrada en vigor de esta Ley quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a o contradigan lo en ella establecido. En particular, quedan derogadas la disposición adicional segunda y la disposición transitoria séptima de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público”.

<sup>759</sup> MARTÍNEZ PABLO, M.H.: «La racionalización y sostenibilidad del nuevo régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre» en *Análisis de las repercusiones de la reforma*

Seguidamente analizaremos en diferentes apartados las variaciones más destacadas que merecen nuestra atención.

### 2.1.1 NOVEDADES INTRODUCIDAS EN LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL.

Se añade un nuevo artículo 92 bis, dedicado exclusivamente a los *Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional*, en el que se establece su nuevo régimen jurídico, de marcada atribución competencial estatal. En un análisis comparativo entre este precepto y su antecesor normativo –constituido por la disposición adicional segunda del EBEP–, podemos destacar las siguientes observaciones:

Apartados 1.º, 2.º y 3.º: funciones reservadas y clasificación en subescalas y categorías. No hay variación sustancial en las mismas, más allá de hacer referencia el nuevo art. 92 bis LRBRL al régimen diferenciado para los municipios de gran población (Título X), y a las leyes especiales de Madrid y Barcelona<sup>760</sup>. Esta legislación ya existía en el momento en que se aprobó el EBEP, aunque no figurase explícitamente señalada en la precedente disposición adicional segunda de este último.

El cambio más significativo es, sin lugar a dudas, la posible atribución de funciones de tesorería en la subescala de Secretaría-Intervención, en virtud de la única reforma que hasta el momento ha tenido el artículo 92 bis de la LRBRL tras su inclusión en la LERSAL<sup>761</sup>. Esta previsión se ha hecho efectiva en el

---

*local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales.* INAP, Madrid, 2015, pg. 374.

<sup>760</sup> Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona, y Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

<sup>761</sup> El artículo 3 del RDL 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de créditos en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía (publicado en el BOE núm. 219, de fecha 12 de septiembre de 2015), elimina la expresión “*salvo la función de tesorería*” de la redacción que contiene las funciones que corresponden a la subescala de Secretaría-Intervención. En la exposición de motivos de esta norma de carácter urgente se justifica esta medida de la siguiente manera:

*“En relación al régimen de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional para las funciones de tesorería, urge aprobar una reforma legislativa que permita atribuir el ejercicio de estas funciones a la subescala de secretaría-intervención, en la línea de profesionalización de estas funciones introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.*

*Con ello se avanza en la profesionalización y la eficacia de las funciones reservadas a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.*

*Dada la reciente constitución de las Corporaciones Locales, queda acreditada la extraordinaria y urgente necesidad, a fin de evitar la paralización de estas funciones en la mayoría de los Ayuntamientos.”*

reglamento de desarrollo del régimen jurídico de los Funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, aprobado por RD 128/2018, y ha generado un intenso debate de opiniones. Nos remitimos en este punto a todo aquello que expondremos más adelante con mayor detalle al analizar el contenido de la citada norma reglamentaria.

Apartado 4.º: Creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional: Estas atribuciones correspondían a las Comunidades Autónomas en el régimen precedente del EBEP, de acuerdo con los criterios básicos que se estableciesen por Ley. Ahora se determina que las especialidades de su regulación las llevará a cabo el Gobierno, mediante Real Decreto, así como las que pueden corresponder a su régimen disciplinario y situaciones administrativas.

La impronta del retorno competencial a favor del Estado está presente en esta nueva regulación, cuya previsión se ha materializado a través del citado RD 128/2018, como hemos ya comentado.

Apartado 5.º: Oferta de empleo, selección, formación y habilitación: Pasan a ser de competencia estatal, siendo despojadas del ámbito autonómico que regulaba el EBEP. Sin duda es uno de los cambios más importantes y significativos, y a nuestro juicio positivo, pues se pone fin a la caótica situación generada bajo la vigencia del régimen jurídico anterior, en la que quedaron demostradas graves disfuncionalidades como hemos tenido ocasión ya de comentar en el capítulo anterior. Siguiendo en este tema la opinión expresada por la mayoría de los órganos representativos profesionales de este colectivo, se arbitra una respuesta lógica a una cuestión indiscutible, ya que siendo una escala de funcionarios con movilidad a nivel nacional resulta exigible que la planificación de efectivos se realice en ese mismo ámbito<sup>762</sup>.

Cuestión muy diferente son los resultados que efectivamente se han producido con esta importante variación. Para acreditar su análisis, en apartados posteriores nos vamos a detener en la debida exposición de los datos empíricos que se han dado hasta el momento, pudiendo ya adelantar que en absoluto se han colmado las expectativas generadas al respecto.

Apartado 6.º: Provisión de puestos de trabajo: El concurso continúa siendo el sistema «*normal*» de provisión de los puestos de trabajo reservados a los

---

<sup>762</sup> MARTÍNEZ PABLO, M.H.: «La racionalización y sostenibilidad del nuevo régimen jurídico ...», cit., pg. 392.

Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, si bien el ámbito territorial del mismo vuelve a ser íntegramente estatal, pues en el régimen del EBEP la modalidad ordinaria era de ámbito autonómico. La novedad más destacada es el regreso a la técnica de fijación de la ponderación de los méritos a valorar en la fase de concurso, estableciéndose un mínimo del 80% del total posible para los generales que determinará la Administración del Estado, mientras que las Comunidades Autónomas podrán incluir hasta un 15 %, y sólo un 5% quedarán a disposición de las propias entidades locales en el supuesto concreto del concurso ordinario. Se refuerzan, de esta manera, los principios de mérito y capacidad<sup>763</sup>, garantizando un protagonismo cuantitativamente importante a aquellos que son de atribución exclusivamente estatal.

En cuanto al sistema excepcional de la libre designación, se mantiene en los supuestos ya previstos en la regulación previa del EBEP, pero, además, ahora se amplía a otros nuevos. Resulta chocante que su alcance se defina por remisión a la normativa financiera –esto es, el TRLHL-, y no por la legislación organizativa local –LRBRL- como había sido fijado de una manera más racional hasta entonces. Constituye, sin duda, un detalle explicativo de la importancia y significación que en materia económico-financiera el legislador de la LERSAL ha querido imprimir a la reforma.

Las consecuencias de esta modificación se traducen, como hemos avanzado, en una extensión de los supuestos en que es factible acudir a este sistema cada vez menos excepcional, pudiendo acogerse también todos los municipios que sea capitales de provincia o de Comunidad Autónoma y que cuenten con una población superior a 75.000 habitantes, así como las Áreas Metropolitanas y las ciudades con estatuto de autonomía de Ceuta y Melilla. Por este motivo, y al considerar que esta modalidad quiebra de manera flagrante la objetividad e independencia de aquellos Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional que son nombrados y cesados por este denostado sistema, nuestro juicio es abiertamente negativo. Asistimos equivocadamente a la propuesta inversa, pues en vez de limitar su ámbito de aplicación se ha optado por la línea opuesta de su ampliación a los casos antes enumerados.

---

<sup>763</sup> SERRANO PASCUAL, A.: «El empleo público en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: claroscuros y falta de apuesta firme por la modernización y por un modelo funcional de lucha contra la corrupción», en *Revista "El Consultor de los Ayuntamientos"* núm. 5, quincena del 15 al 29 de marzo de 2014.

Apartado 7.º y 8º Nombramientos no definitivos: Se mantienen en la esfera competencial autonómica los nombramientos provisionales, así como las autorizaciones de comisiones de servicios, acumulaciones, nombramientos de personal interino y de personal accidental, siempre referidos a su ámbito territorial. Sin embargo se establece expresamente ahora que la normativa reguladora de aplicación en esta materia va a ser la de la Administración del Estado, en sustitución de la autonómica que figuraba en la redacción anterior. Esto supone en la práctica el desplazamiento o derogación de esta última en cuanto pueda entenderse que su contenido se opone a la nueva regulación básica estatal.

Asimismo se incluye una nueva premisa consistente en la obligación de permanencia durante un mínimo de dos años en cada puesto de trabajo obtenido por concurso para obtener un nombramiento provisional en otro destino, salvo en el ámbito de una misma entidad local o por motivos excepcionales debidamente justificados que apreciará, en todo caso, el Ministerio. Con esta medida se pretende poner coto a una excesiva movilidad de estos funcionarios en pos de la garantía de permanencia y estabilidad que proporcionan los concursos como sistema ordinario de adjudicación de puestos de trabajo. Por esta razón consideramos acertada la nueva previsión.

Apartado 9.º: Registro estatal de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional integrado con el de las Comunidades Autónomas: Se mantiene este registro de situaciones administrativas personales en sede estatal, si bien desaparece la mención a la anotación en el mismo de los nombramientos efectuados por las Comunidades Autónomas al haber perdido éstas dicha facultad respecto de aquellos que tengan carácter definitivo. No obstante se establece que el mismo queda *integrado* con las Comunidades Autónomas, por lo que se colige un simultaneidad operativa para ambas administraciones.

Hay que advertir sobre la importancia de este instrumento registral y más todavía sobre sus potencialidades aún no desarrolladas. De ello se ha percatado el Tribunal de Cuentas, que en su Informe núm. 1.032 de 2014, considera que el mismo no debería ser únicamente un sistema dedicado al seguimiento de las situaciones administrativas, sino también un mecanismo de control de los puestos reservados a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y de su provisión, así como del



cumplimiento de la normativa relativa a la convocatoria de puestos de trabajo para dichos funcionarios<sup>764</sup>.

De manera expresiva, enfatiza el Tribunal de Cuentas en la recomendación segunda de dicho informe que:

*“Deberían adoptarse por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y por las Consejerías competentes de las Comunidades Autónomas, en el marco de sus respectivas competencias, las medidas necesarias para que el Registro de Habilitados Nacionales constituyera una fuente de información, completa, depurada y permanentemente actualizada, sobre los puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional. Sería conveniente que en dicho Registro se incluyeran datos íntegros sobre la ocupación de los puestos por funcionarios interinos, por funcionarios de la entidad con nombramiento accidental y sobre los puestos que se encuentren sin ocupante; sobre las funciones encomendadas a los puestos reservados, en especial, a los de colaboración; así como sobre el sistema previsto para el ejercicio de las funciones reservadas en los puestos eximidos. De este modo, el Registro de Habilitados Nacionales constituiría, no sólo un sistema para el seguimiento de las situaciones administrativas de los funcionarios con habilitación nacional, sino también un mecanismo de control de los puestos reservados y de su provisión, así como del cumplimiento de la normativa aplicable en materia de convocatoria pública de puestos reservados a dichos funcionarios.”*

Por nuestra parte, no podemos mostrarnos más de acuerdo con estos acertados consejos.

Apartados 10.º y 11.º: Régimen disciplinario: En la regulación anterior del EBEP se estableció que éste se regiría por lo dispuesto por cada Comunidad Autónoma, y el Estado sólo se reservó la resolución de aquellos expedientes en los que el Funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional se encontrase destinado en una Comunidad Autónoma distinta de aquella en la que se había incoado inicialmente.

Con el panorama centralizador de la LERSAL esta situación varía considerablemente, y es el Gobierno de la Nación, mediante Real Decreto, el competente para regular dicho régimen, previsión que como ya sabemos se ha hecho efectiva con el dictado del RD 128/2018.

---

<sup>764</sup> MARTÍNEZ PABLO, M.H.: «La racionalización y sostenibilidad del nuevo régimen jurídico ...», cit., pg. 398.

No obstante, en los apartados 10.º y 11.º del artículo 92.bis de la LRBRL que estamos analizando se dan unas pautas determinantes para el posterior desarrollo reglamentario, de las que podemos extraer las siguientes premisas:

- a) Las faltas leves se incoan y se sancionan por la misma corporación en la que presta servicios el funcionario que hubiese cometido los hechos que se le imputan.
- b) El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se reserva la incoación y sanción en aquellos casos en que los hechos denunciados pudieran constituir faltas muy graves según tipificación en la normativa básica estatal.
- c) Para el resto de los demás casos la incoación corresponde a la Comunidad Autónoma respectiva, que puede imponer sanciones de suspensión de funciones y destitución y no estén comprendidas en el grupo anterior.
- d) El instructor debe ser siempre funcionario de carrera perteneciente a Cuerpos o Escalas de la máxima titulación académica, es decir el Subgrupo A1, que cuente con el requisito añadido de conocimientos en la materia a la que se refiera la infracción.
- e) Se especifican las consecuencias de la imposición de las sanciones de destitución y suspensión de funciones. Así para el primer caso la destitución implica sólo la pérdida del puesto de trabajo de que se trate, con la prohibición de obtener destino en la misma corporación por el plazo de tres o seis años, según la gravedad de la falta cometida. Para el segundo, la suspensión de funciones tendrá una duración máxima de seis años, en el supuesto de faltas muy graves, y de tres años, en el de las faltas graves.

#### 2.1.2 MODIFICACIONES EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE HACIENDAS LOCALES SOBRE CONTROL INTERNO E INFORMES DE DISCREPANCIAS.

Hemos advertido ya que la exposición de motivos de la LERSAL enfatiza el protagonismo que el legislador contemporáneo pretende atribuir a la función interventora en las actuales entidades locales. Esta circunstancia queda perfectamente plasmada en la nueva redacción que se da a los artículos 213 y 218 del TRLHL, que quedan conformados de la siguiente manera:

*“Artículo 213. Control interno*

*Se ejercerán en las Entidades Locales con la extensión y efectos que se determina en los artículos siguientes las funciones de control interno respecto de su gestión económica, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en sus modalidades de función interventora, función de control financiero, incluida la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente, y función de control de la eficacia.*

*A propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Gobierno establecerá las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control indicadas en el apartado anterior.*

*Los órganos interventores de las Entidades Locales remitirán con carácter anual a la Intervención General de la Administración del Estado un informe resumen de los resultados de los citados controles desarrollados en cada ejercicio, en el plazo y con el contenido que se regulen en las normas indicadas en el párrafo anterior.*

*“Artículo 218. Informes sobre resolución de discrepancias*

*1. El órgano interventor elevará informe al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Dicho informe atenderá únicamente a aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora, sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice.*

*Lo contenido en este apartado constituirá un punto independiente en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria.*

*El Presidente de la Corporación podrá presentar en el Pleno informe justificativo de su actuación.*

*2. Sin perjuicio de lo anterior, cuando existan discrepancias, el Presidente de la Entidad Local podrá elevar su resolución al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera.*

*3. El órgano interventor remitirá anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. A la*

*citada documentación deberá acompañar, en su caso, los informes justificativos presentados por la Corporación local.”*

Se observa con nitidez como el Poder central encomienda a los Interventores de la Administración Local la misión de vigilancia y supervisión en el cumplimiento de los objetivos perseguidos por la nueva ley sobre el control del déficit público, dotándolos de más mecanismos de actuación para efectuar sus funciones y, lo que es más importante, de una mayor proyección trascendente.

Este escenario nos recuerda su origen histórico en la segunda mitad del siglo XIX, cuando irrumpieron los denominados contadores provinciales y municipales como una especie de agentes de la Administración central preocupada en conseguir una correcta administración financiera de las corporaciones locales de la época, en tiempos –también- de graves penurias económicas.

Los apuntes diseñados por la Ley en este sentido van a ser puntualmente desarrollados por el RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, objeto de nuestro estudio en el próximo apartado.

## 2.2. EL DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LERSAL EN MATERIA DE CONTROL INTERNO Y DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL.

### 2.2.1. EL RD 424/2017, DE 28 DE ABRIL, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL.

En su mayor parte, el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local<sup>765</sup>, se ocupa de desarrollar las previsiones establecidas en los artículos 213 y 218 del TRLHL, que como hemos visto en el apartado anterior han sido objeto de modificación por la LERSAL<sup>766</sup>.

---

<sup>765</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 113, de fecha 12 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/05/12/pdfs/BOE-A-2017-5192.pdf>

<sup>766</sup> En el apartado II de su preámbulo se explica que el mismo incluye, además de aspectos de obligado desarrollo imperativamente dispuestos por la LERSAL, otros que sin previsión específica se ha considerado oportuno añadir por reportar ventajas en el ejercicio del control interno.

El desarrollo del marco del control interno del ámbito económico de las Entidades Locales era una tarea pendiente de abordar desde hacía años, pues a su escasa regulación en el nivel legislativo se unía la circunstancia de que no se había modificado desde 1988, año de promulgación de la versión originaria de la Ley de Haciendas Locales. Tampoco había sido objeto el mismo de ningún desarrollo reglamentario, por lo que resultó un momento especialmente idóneo, el del cumplimiento del mandato contenido en la LERSAL para el Gobierno, a fin de que éste estableciera las normas que garanticen una definición homogénea de los sistemas de control interno de las entidades locales, con el objeto de reforzar el papel de los órganos encargados de su ejercicio y de apoyar la labor que éstos desarrollan<sup>767</sup>.

Hemos de tener en cuenta, como punto de partida, que este reglamento local se incardina en una reforma generalizada de las cuentas públicas en todo el Estado español, cuya iniciativa busca mejorar la transparencia y fiabilidad de las mismas. Se pretende, también, contribuir en la consecución del objetivo de superar el impacto de la crisis económica en las finanzas públicas del sector público local, asegurando el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera. En último término, implica una mayor presencia y relevancia de los órganos de control interno de esas entidades locales, acción que precisa fortalecer el rol de la función del órgano interventor y asegurar su independencia<sup>768</sup>.

No es objeto de nuestra investigación descifrar con detalle el contenido normativo de este reglamento financiero, aunque sí deberemos explicar mínimamente sus directrices esenciales, pues nos van a servir para argumentar las destacadas funciones que a partir de ahora serán responsabilidad también de los interventores locales.

Empezaremos por señalar que, con el propósito de conseguir un control más riguroso de la actividad económico-financiera y presupuestaria de las entidades locales, el nuevo reglamento sigue el mandato legislativo impuesto por la LERSAL de reforzar los cometidos de estos funcionarios. En este sentido, el control interno de dicha actividad va a ser llevada a cabo por los mismos, mediante el ejercicio de la función interventora y la del control financiero.

---

<sup>767</sup> JIMÉNEZ RIUS, P.: «Interventores Locales y Tribunal de Cuentas: la perfecta combinación para lograr un modelo eficaz de control de los fondos públicos», en *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, número especial, julio de 2018.

<sup>768</sup> Ponencia desarrollada por VEGA GARCÍA, M., Subdirectora General de Estudios y Coordinación de la Intervención General de la Administración del Estado, bajo el título "Objetivo y contenido del RD 424/2017", en el taller de Cositalnetwork celebrado en Palma, el día 16 de octubre de 2017, organizado por el Departamento de Desarrollo Local del Consell Insular de Mallorca.

La primera de estas funciones, la propiamente dicha interventora, se ejercerá en sus modalidades de carácter formal y material, de manera que el interventor verifique el cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo o acto de trascendencia económica correspondiente, y compruebe –además- la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.

Por su parte, la de control financiero, -que hasta este momento era desconocida en el ámbito de la Administración Local a nivel reglamentario-, presenta dos modalidades de ejercicio: control permanente y auditoría pública. En el primero de ellos, su objetivo es comprobar, de forma continua, que la actividad económico-financiera se ajusta a los principios generales de buena gestión financiera. El segundo consiste en la verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de este mismo ajuste mediante la aplicación de procedimientos de revisión selectivos. En ambas modalidades de control financiero se incluye el control de eficacia, dirigido a comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos programados, del coste y rendimiento de los servicios públicos gestionados con arreglo a los conocidos principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El protagonismo del órgano interventor local es máximo en estos menesteres, pues es el responsable y ejecutor directo de todos estos controles, siéndole atribuido un especial celo en su cumplimiento. Así se puede apreciar como en el artículo 5 del RD 424/2017 se incluye entre los deberes que le corresponden, -en el ejercicio de la función interventora o en la realización del control financiero-, el de la obligación de denunciar ante los órganos administrativos o jurisdiccionales correspondientes (Tribunal de Cuentas o Tribunales de Justicia competentes) aquellos hechos que considere que puedan ser constitutivos de infracción administrativa, responsabilidad contable o, incluso, penal<sup>769</sup>. Por su parte, el artículo 6 siguiente contempla las facultades de las que podrá hacer uso el interventor en el ejercicio de sus funciones de control, señalando las de invocar el deber de colaboración, la facultad de solicitar asesoramiento, la defensa jurídica y la revisión de los sistemas informáticos de gestión.

---

<sup>769</sup> JIMÉNEZ RIUS, P., «Interventores Locales y Tribunal de Cuentas...», cit, explica que el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local formuló, infructuosamente, la observación de eliminar este artículo al entender que se exigía a los interventores locales *“un pronunciamiento sobre la tipicidad del acto”*. Su argumentación se basaba en que de esta manera la obligación impuesta derivaba en un juicio previo sobre si la actuación objeto de reparo podía ser considerada un delito o una infracción administrativa, circunstancia de difícil discernimiento conociendo el estrecho margen que puede existir entre las mismas.

Merece también la pena señalar que compete al interventor local la elaboración de un Plan Anual de Control Financiero, el cual deberá recoger las actuaciones de control permanente y auditoría pública a realizar durante el ejercicio, y del que se dará cuenta al Pleno de la corporación a efectos informativos. Además el órgano interventor deberá elaborar con carácter anual, y con ocasión de la aprobación de la Cuenta General, el informe resumen de los resultados del control interno. Este importante informe será remitido al Pleno, a través del presidente de la corporación, así como a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), que dictará las instrucciones oportunas sobre el contenido, estructura y formato del mismo.

El segundo aspecto temático a considerar es el desarrollo reglamentario del modificado artículo 218 del TRLHL, que en la redacción dada por la LERSAL detalla con mucha mayor precisión el procedimiento a seguir para resolver las discrepancias en materia de reparos que formule el interventor en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras. El nuevo reglamento especifica los trámites que deberán seguirse en estos casos, con la premisa explícita de que las opiniones del órgano interventor respecto del cumplimiento de las normas no prevalecerán sobre las de los órganos de gestión, sin perjuicio del carácter suspensivo de los reparos en los supuestos excepcionales que determina el TRLHL.

Las discrepancias entre el órgano gestor y el interventor deberán ser resueltas por el Presidente, salvo que se basen en insuficiencia o inadecuación de crédito, o se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sea competencia del Pleno, en cuyo caso corresponderá la resolución a éste último. En cualquier caso, ambos órganos de gobierno podrán elevar la resolución de la discrepancia a la IGAE u órgano equivalente autonómico en el supuesto de que la Comunidad Autónoma correspondiente tenga atribuida la tutela financiera. Dicha resolución no tendrá carácter vinculante<sup>770</sup>.

Las funciones del interventor en esta materia se completan con la obligación de elaborar un informe anual de todas las resoluciones adoptadas contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas. Una vez informado el Pleno de la Entidad Local con ocasión de la aprobación de la Cuenta General, el órgano interventor remitirá

---

<sup>770</sup> En el proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo de Estado se contemplaba que *“La resolución adoptada por el órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera tendrá carácter vinculante”*. Sin embargo esta consideración inicial fue objeto de observación con carácter esencial por el alto órgano consultivo estatal, que advirtió que el sentido vinculante de este informe era contrario al principio de autonomía local constitucionalmente garantizado.

anualmente el referido informe al Tribunal de Cuentas y, en su caso, al órgano de control externo autonómico.

### 2.2.2. EL RD 128/2018, DE 15 DE MARZO, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

El segundo de los reglamentos dictados en desarrollo de las previsiones de la LERSAL sobre los funcionarios protagonistas de nuestro estudio es el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional<sup>771</sup>. Aprobado casi un año después del anterior que acabamos de analizar, constituye el compendio actualizado más completo de la regulación existente sobre los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y viene a sustituir a los anteriores RD 1174/1987 y RD 1732/1994, ya desfasados en relación a la nueva impronta legal que determina el contenido del nuevo artículo 92 bis LRBRL, incorporado en la reforma de finales de 2013.

Este desarrollo reglamentario viene referido, especialmente, a las cuestiones sobre la selección, formación y habilitación de estos funcionarios, creación, clasificación, supresión y provisión de puestos reservados a los mismos, así como las que afectan a su régimen disciplinario y situaciones administrativas.

Tal como expresa su exposición de motivos, los objetivos básicos que pretende conseguir son los siguientes:

- Evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes.
- Reforzar el papel de la Administración General del Estado en relación con los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, al asumir la selección, formación y habilitación de estos funcionarios, así como la asignación de un primer destino.
- Clarificar y reforzar las funciones reservadas a ellos, al entender que son básicas para el funcionamiento de las Corporaciones, volviendo a poner especial énfasis respecto a la función interventora.

---

<sup>771</sup> Publicado en el Boletín Oficial de Estado, núm. 67, de fecha 17 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2018/03/17/pdfs/BOE-A-2018-3760.pdf>



- Garantizar una mayor profesionalidad y eficacia en el ejercicio de esas funciones reservadas.
- Permitir una gestión más eficaz y homogénea de este colectivo en todo el territorio nacional, dada la importancia de las funciones que desempeñan en las Corporaciones Locales, y su repercusión en el interés general.

En síntesis, garantizar la profesionalidad y eficacia de las funciones del control interno en las Entidades Locales, en sus aspectos legal y económico-financiero, es la finalidad última a que obedece el dictado de la norma, según se expresa en el preámbulo de la misma.

En el análisis que nos aprestamos a realizar, y tal como sucedió con el comentario del RD 424/2017 antes visto, vamos a prescindir del examen de aquellas cuestiones de índole puramente técnica que se alejan del objetivo básico de nuestro trabajo, procurando centrar nuestro estudio en aquellas que tienen una vinculación más estrecha con el mismo. De esta manera suprimiremos innecesarias referencias al régimen jurídico sobre los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional que ya conocemos, -y que reitera la nueva norma-, para ocuparnos de las novedades que aporta y pueden tener mayor interés para nuestra investigación.

Con objeto de sistematizar adecuadamente nuestra exposición vamos a distinguir diferentes partes temáticas en las que desarrollaremos nuestros comentarios de la forma que a continuación se detalla.

#### 2.2.2.1. FUNCIONES NECESARIAS Y PUESTOS DE TRABAJO RESERVADOS A LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

El RD 128/2018 efectúa una descripción detallada y actualizada de las funciones reservadas a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, de acuerdo con la tradicional estructuración contenida el artículo 92 bis LRBRL que obedece al siguiente esquema:

- a) Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- b) Intervención-Tesorería, comprensiva del control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

- c) Secretaría-Intervención, a la que corresponden todas las funciones previstas en los dos apartados anteriores.

Además de estas funciones, que se califican de *necesarias* en todas las corporaciones locales, el artículo 2.4 deja la puerta abierta para que se les asignen otras que les sean encomendadas *por el ordenamiento jurídico*.

El objetivo del ejercicio de las funciones descritas para los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional es la garantía del principio de transparencia<sup>772</sup> y de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad económico-financiera, tal como proclama enfáticamente el apartado tercero del artículo 2 del reglamento que estamos analizando.

En cuanto a las principales novedades que se incorporan para cada una de las funciones necesarias antes mencionadas, podemos enunciar las siguientes:

#### Función de Secretaría:

Su contenido viene reflejado en el artículo 3.º de esta disposición reglamentaria, y a nuestros efectos interesa destacar lo siguiente:

- En el apartado de fe pública, se asiste a una conformación electrónica de estas funciones, de acuerdo con la consigna marcada por los tiempos presentes que, en aplicación de lo dispuesto en las nuevas leyes de procedimiento y régimen jurídico de 2015<sup>773</sup>, diseñan una Administración cuyo funcionamiento se va a basar ahora en este fundamental elemento. De esta manera, las funciones clásicas del Secretario de preparación de los asuntos que van a ser incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados decisorios, asistencia a las mismas y redacción de las actas correspondientes, transcripción de resoluciones de los órganos unipersonales, etc., se reconfiguran y adquieren un acentuado matiz electrónico, conforme al

---

<sup>772</sup> CAMPOS ACUÑA, M.ª C.: «Nuevo régimen de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación Nacional: una aproximación al Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo», en *Revista digital CEMCI*, núm. 37, enero a marzo de 2018, pg. 5, señala la especial importancia que en relación con la configuración del nuevo papel de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional parece adquirir esa garantía del principio de transparencia, en la línea apuntada de considerar a estos funcionarios como los más idóneos para encauzar las obligaciones de la respectiva entidad en esta materia.

<sup>773</sup> Nos referimos a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAC) y a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

soporte que en este formato impone la legislación vigente<sup>774</sup>. Especial mención debemos realizar respecto a la función atribuida a los Secretarios de responsabilizarse de la publicación de los actos y acuerdos de la Entidad Local cuando sea preceptivo, pues la misma deberá hacerse ahora también en la sede electrónica corporativa, elemento clave de publicidad y transparencia de la organización.

Con todo, una de las novedades más destacadas en este apartado es la nueva función de superior dirección de los archivos y registros de la corporación local, considerando el carácter nuclear de los mismos en el nuevo modelo de e-administración que hay que implantar. Se trata, sin duda, de una mayor carga de responsabilidad en el desempeño de las funciones ordinarias, que debería venir acompañada de la asignación de los recursos personales y materiales necesarios para asumir con solvencia estas nuevas atribuciones<sup>775</sup>. Habrá que esperar, en cualquier caso, a su efectiva puesta en marcha, dado que la entrada en vigor de las previsiones relativas al registro y archivo electrónico ha sido objeto de aplazamiento por dos veces, siendo actualmente la fecha prevista la del 2 de octubre de 2020<sup>776</sup>.

- En lo que atañe al apartado del asesoramiento legal preceptivo, asistimos a un considerable incremento de los supuestos en que es necesaria la emisión del informe del Secretario. Veamos a continuación cuáles son estos novedosos supuestos:

a) Aprobación o modificación de ordenanzas, reglamentos y estatutos rectores de organismos autónomos, sociedades mercantiles, fundaciones, mancomunidades, consorcios u otros organismos públicos adscritos a la Entidad Local.

b) Adopción de acuerdos para el ejercicio de acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de las Entidades Locales, así como la resolución del expediente de investigación de la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos.

---

<sup>774</sup> CAMPOS ACUÑA, M.<sup>a</sup> C.: «Las funciones electrónicas de los Secretarios en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo», en *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 5, mayo 2018, pg. 58. Coincidimos plenamente con ella en la crítica que formula respecto del inciso de mantener la obligación de redactar un extracto en papel del acta, pues es un elemento ciertamente asincrónico y contrario a la normativa sobre administración electrónica que impone, con carácter básico, la LPACAP.

<sup>775</sup> CAMPOS ACUÑA, M.<sup>a</sup> C.: «Las funciones electrónicas de los Secretarios... », cit.

<sup>776</sup> En virtud de lo establecido en la disposición final séptima de la LPACAP, conforme a la redacción dada por el artículo sexto del RDL 11/2018, de 31 de agosto (BOE núm. 214 de 4/09/2018).

c) Procedimientos de revisión de oficio de actos de la Entidad Local, a excepción de los de naturaleza tributaria.

d) Resolución de recursos cuando por la naturaleza de los asuntos así se requiera, salvo cuando se interpongan en el seno de expedientes instruidos por infracción de ordenanzas locales o de la normativa reguladora de tráfico y de seguridad vial, o se trate de recursos contra actos de naturaleza tributaria.

e) Cuando se formularen contra actos de la Entidad Local alguno de los requerimientos o impugnaciones previstos en los artículos 65 a 67 de la LRBRL.

f) Aprobación y modificación de relaciones de puestos de trabajo y catálogos de personal.

g) Aprobación, modificación o derogación de convenios e instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, dado que anteriormente sólo era preceptivo para estas materias en el caso de que su aprobación requiriese acuerdos adoptados por una mayoría especial.

Además, y con respecto a la redacción anterior prevista en el ahora derogado artículo 2 c) del RD 1174/1987, se añade la necesidad del informe del Secretario cuando un precepto reglamentario lo exija, circunstancia que sólo se contemplaba para el caso de que la norma que lo requiriera fuese de rango legal.

Nuestro juicio no puede ser más que favorable con este nuevo enfoque, pues esta mayor amplitud de supuestos refuerza la capacidad de intervención de los Secretarios en los procedimientos administrativos que se instruyen en la corporación local a la que sirven, garantizando con su aportación un “plus” de mejora técnica y profesional en la resolución de los mismos. En cierto modo estas medidas vienen a suplir, por la vía reglamentaria, la escasa atención que dispensa el reformado artículo 92 bis de la LRBRL hacia el reconocimiento de las funciones secretariales, cuestión que como hemos indicado en otros apartados de nuestro estudio nos parece francamente criticable.

#### Funciones de Intervención-Tesorería:

La principal novedad que aporta el RD 128/2018 en estas funciones es el desglose detallado, sistematizado y pormenorizado de las mismas. Hay que tener en cuenta que en los últimos años el contenido funcional del ámbito económico-financiero de las entidades locales españolas ha sido sometido a un incremento de control muy considerable en virtud de las pautas normativas

derivadas de la Ley Orgánica de Sostenibilidad Financiera y Estabilidad Presupuestaria y la LERSAL, que han diseñado un nuevo escenario en el que Interventores y Tesoreros (especialmente los primeros) desarrollan sus tareas bajo una fuerte dependencia de las instrucciones que reciben desde el Ministerio de Hacienda en Madrid. Esta tendencia se ha consumado con el dictado del RD 424/2017, de control interno en las entidades del Sector Público Local, que hemos analizado en el apartado anterior, por lo que resulta ocioso reiterar las cuestiones allí ya vertidas.

De modo resumido, pues, señalaremos el contenido de las funciones que se describen ahora en el RD 128/2018:

#### A) Funciones de Intervención

Vienen recogidas en el artículo 4.º, de la siguiente forma:

A1: Función de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, que comprende:

- Función interventora, de la que se omite cualquier descripción, pues ya se regula de manera concisa en el precedente RD 424/2017.
- Control financiero, en sus modalidades de función de control permanente y la auditoría pública, incluyéndose en ambas el control de eficacia. Se enuncian una serie de actuaciones que, en todo caso, formarán parte del núcleo de atribuciones que corresponden al órgano interventor por su relevancia, tales como: control de subvenciones, informe del proyecto de presupuestos y de su liquidación, así como aquellos que en por su ámbito material les correspondan emitir a instancia de los miembros de la propia corporación o por exigirlo expresamente una normativa específica.

A2: Función de contabilidad, que aparece ahora incardinada completamente dentro del ámbito de la función interventora, a diferencia del régimen anterior previsto en el RD 1174/1987, donde su artículo 6.2 preveía funciones contables propias de la Tesorería.

#### B) Funciones de Tesorería y Recaudación

Aparecen detalladas en el artículo 5.º, y se especifican de la siguiente manera:

B1: Función de Tesorería:

- Titularidad y dirección del órgano correspondiente de la Entidad Local.
- Manejo y custodia de fondos, valores y efectos corporativos.

B2: Función de gestión y recaudación:

- Jefatura de los servicios de gestión de ingresos y recaudación.
- Impulso y dirección de los procedimientos administrativos correspondientes.
- Autorización de los pliegos de cargo de valores que se entreguen a los servicios de recaudación.
- El dictado de las providencias de apremio para la apertura de la vía ejecutiva de la recaudación.
- Tramitación de expedientes de responsabilidad derivados de la gestión recaudatoria.

Las anteriores funciones necesarias que hemos descrito, desglosadas en los dos apartados concretos de Secretaría y de Intervención-Tesorería, son asignadas a los titulares de los puestos de trabajo reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional de acuerdo con la siguiente distribución:

1) Al puesto de trabajo de Secretaría, preceptivo en toda clase de corporaciones locales, le corresponde la responsabilidad administrativa de las funciones de Secretaría descritas en el artículo 3.º, con arreglo a la tradicional clasificación en tres categorías según tramos de población y presupuesto<sup>777</sup>.

2) El puesto de Intervención, necesario en aquellas Entidades Locales cuya Secretaría esté clasificada en primera o segunda clase, tendrá atribuida la misma responsabilidad respecto de las funciones previstas en el artículo 4.º. En los municipios de clase tercera, las funciones de Intervención forman parte del contenido del puesto de Secretaría, denominado por este motivo Secretaría-Intervención.

---

<sup>777</sup> Clase primera: Secretarías de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Ayuntamiento de capitales de provincia y Ayuntamiento de municipios con población superior a 20.000 habitantes.

Clase segunda: Secretarías de Ayuntamiento de municipios cuya población esté comprendida entre 5.001 y 20.000 habitantes, así como los de población inferior a 5.001 habitantes cuyo presupuesto supere los 3.000.000 de euros.

Clase tercera: Secretarías de Ayuntamiento de municipios de población inferior a 5.001 habitantes cuyo presupuesto no exceda los 3.000.000 de euros.

3) Finalmente el puesto de Tesorería, que debe existir igualmente en todas las corporaciones locales cuya Secretaría esté clasificada en primera o segunda clase, tiene asignadas las funciones necesarias descritas en el artículo 5.º. Como novedad destacada, estos puestos están ahora reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional de la subescala de Intervención-Tesorería, diferenciándose así de la regulación anterior que sólo lo exigía para el supuesto de clasificación en la clase primera o categoría superior. En los municipios de tercera existe la misma reserva a favor de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, si bien referida a la subescala de Secretaría-Intervención. Analizaremos en el venidero capítulo de nuestro trabajo, dedicado a los déficits profesionales, la problemática existente en la regulación actual de este concreto puesto de trabajo.

El elenco de puestos reservados a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional se completa con las categorías adicionales de puestos de colaboración y de asistencia en Diputaciones, Cabildos, Consejos insulares o entes supramunicipales, sin novedades especialmente significativas. Anotar, en todo caso, la probabilidad de que se puedan crear ahora más puestos de colaboración dada la supresión de la previsión que hacía el artículo 13.2 del RD 1.174/1987 respecto de la encomienda a funcionarios propios, no pertenecientes a la Escala de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, de funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo en juntas, órganos o entidades dependientes de la corporación distintos de los decisorios de Alcaldía, Pleno y Junta de Gobierno Local.

#### 2.2.2.2. SISTEMAS DE INGRESO Y PROVISIÓN EN LA ESCALA.

El RD 128/2018, de marcado signo continuista, contiene escasas novedades en la materias de acceso y provisión de puestos de trabajo reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Por este motivo nos vamos a limitar a comentar aquellas variaciones que consideramos más trascendentes a nuestros efectos.

Así, y en el apartado de ingreso, interesa destacar que a partir de ahora se va exigir la titulación universitaria correspondiente al subgrupo A1 para participar en las pruebas selectivas de cualquier clase y categoría de la Escala. No se exige ninguna concreción en las titulaciones correspondientes para el acceso a cada una de las tres subescalas, con lo cual se rompe con la tradicional e histórica especialización que establecía la regulación anterior. Recordemos que la misma exigía poseer la licenciatura o el grado en

disciplinas jurídicas, económicas, ciencias políticas o sociología, según la subescala a la que se tratase de acceder.

Para M. J. DOMINGO ZABALLOS<sup>778</sup>, la prescripción del nuevo reglamento abriendo por completo el requisito de la titulación es desafortunada, pues teniendo en cuenta las configuraciones de los puestos de trabajo – asesores jurídicos y económico-financieros *natos* de la entidad local- no resulta lógica ni racional esta generalización. Creemos que no le falta razón.

Aunque no se encuentre explícitamente previsto en el contenido normativo del RD 128/2018, hemos de apuntar también que en el marco de la mejora de la capacitación académica de quienes acceden a la Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional las últimas convocatorias incorporan la posibilidad de homologar el curso selectivo que deben realizar con la obtención de un Máster Universitario en formación de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, organizado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en colaboración con el INAP. La única vía y requisito de acceso al mismo es la superación de la fase de oposición, o concurso-oposición del proceso selectivo convocado para el ingreso en la Escala.

Asimismo, y para garantía de efectiva ocupación de los recién ingresados, se establece la asignación de primer destino para todos los aspirantes que hayan superado el proceso selectivo y sean nombrados funcionarios de nuevo ingreso. Esta previsión deberá contenerse en la propia Resolución de nombramiento en la subescala y categoría correspondiente, mereciendo, a nuestro entender, una valoración muy positiva.

En cuanto a la provisión de plazas, se mantiene la dicotomía entre el concurso como sistema normalizado y la libre designación como excepcional.

En el primero, la baremación de méritos generales conserva la conceptualización anterior, si bien se añade como novedad la valoración de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Las corporaciones pueden incluir méritos específicos hasta un total del 5% del total de la puntuación máxima asumible, si bien a partir de ahora éstos deben formar parte necesariamente de la relación de puestos de trabajo de la Entidad Local correspondiente.

---

<sup>778</sup> DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local. Su régimen jurídico tras el RD 128/2018, de 16 de marzo*. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2019, pgs. 226-228.



En el sistema de libre designación, denostado por la organización colegial, se refuerzan las garantías en caso de cese, pues se añade la cautela de conservar para el funcionario cesado un nivel de complemento específico normalizado entre los de los demás puestos reservados a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional de la misma corporación. Finalmente se introduce la importante consideración de que el acuerdo de cese deberá incluir la correspondiente motivación referida a las circunstancias del desempeño profesional del mismo. En el nuevo puesto de trabajo, que deberá ser asignado de manera necesaria por la corporación que haya acordado el cese, el funcionario afectado podrá permanecer en él en situación de servicio activo hasta que pueda obtener otro por los procedimientos de provisión establecidos en el RD 129/2018.

Por lo que atañe a las formas de provisión no definitivas, se mantienen los supuestos anteriormente regulados de nombramiento provisional, comisiones de servicios, acumulaciones, nombramientos accidentales<sup>779</sup> y de interinos<sup>780</sup>, y comisiones circunstanciales. Como novedad más destacada, -y en este caso consideramos de signo negativo-, se establece en los nombramientos provisionales la necesidad de contar con informe favorable de la entidad local en la que se encuentra vacante el puesto de trabajo que se pretende cubrir, lo que supone un paso atrás en la consigna de garantizar el desempeño efectivo por miembros pertenecientes a la Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional de los puestos de trabajo a ellos reservados.

### 2.2.2.3. RÉGIMEN DISCIPLINARIO

El Título IV del RD 128/2018, se ocupa de desarrollar reglamentariamente la previsión establecida en el apartado 4º del artículo 92.bis de la LRBRL en cuanto se refiere a la encomienda al Gobierno para que

---

<sup>779</sup> Queda prohibido, a partir de ahora, habilitar accidentalmente a un funcionario interino de la propia corporación. Además se prevé la posibilidad de nombramientos accidentales para períodos cortos de tiempo inferiores a un mes a efectos de cubrir la suplencia del Funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional titular por motivos de vacaciones, asuntos u otras causas.

<sup>780</sup> El artículo 53.2 del RD 128/2018 contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan constituir relación de candidatos en su ámbito territorial para la provisión, con carácter interino, de puestos reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. En desarrollo de esta previsión se ha dictado la Orden Ministerial TFP/297/2019, de 7 de marzo, por el que se establece el procedimiento de elaboración de las citadas relaciones de candidatos. Se encuentra disponible en el dominio: <https://www.boe.es/boe/dias/2019/03/15/pdfs/BOE-A-2019-3808.pdf>

regule, entre otras materias, el régimen disciplinario aplicable a estos funcionarios.

El texto reglamentario se ciñe, como no podía ser de otra forma, a las pautas marcadas ya en los apartados 10 (instrucción) y 11 (sanción) del citado precepto legal, con arreglo al siguiente esquema:

Tipificación	Órgano competente para incoación y sanción
Muy grave	Ministerio de Hacienda y Función Pública
Grave	Comunidad Autónoma
Leve	Entidad Local

Destacaremos que se desarrolla más detalladamente la sanción de destitución, que implicará la pérdida del puesto de trabajo, pero esa destitución es sólo respecto de la Corporación objeto del expediente, sin afectar al derecho del sancionado de obtener un nuevo nombramiento en otros destinos. También se regulan en el extenso artículo 67 las peculiaridades que deben observarse en la tramitación de estos expedientes y la articulación procedimental necesaria entre las diferentes Administraciones Públicas que pueden intervenir en los mismos<sup>781</sup>.

#### 2.2.2.4. ESPECIALIDADES PARA GRANDES Y PEQUEÑOS MUNICIPIOS.

Las disposiciones adicionales del RD 128/2018 se ocupan de regular, entre otros aspectos, determinadas peculiaridades referentes a puestos de trabajo reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en municipios de grandes y pequeñas poblaciones.

De esta manera, en la disposición adicional cuarta, dedicada a los municipios de Gran Población sometidos al régimen peculiar del Título X de la LRBRL, se contempla como novedad la concreta clasificación de estos puestos de trabajo que deberán efectuar las Comunidades Autónomas con arreglo a los siguientes criterios:

- Los puestos de Secretario General del Pleno y de titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al Concejal-Secretario de la misma se reserva a la categoría superior de la Subescala de Secretaría.

<sup>781</sup> CAMPOS ACUÑA, M.<sup>a</sup> C.: «Nuevo régimen...», cit.

- El puesto de Interventor General queda reservado a la categoría superior de la Subescala de Intervención-Tesorería.

- Todos los demás puestos reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional que tengan asignadas las funciones de contabilidad, tesorería, recaudación y presupuestación, en su caso, podrán ser ejercidos, indistintamente, por funcionarios pertenecientes a las categorías de entrada o superior dentro de la Subescala de Intervención-Tesorería.

Por otro lado, la disposición adicional quinta se ocupa del desempeño de las funciones de secretaría e intervención, tesorería y recaudación en las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, estableciendo que en principio las mismas serán llevadas a cabo por un Funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional del municipio al que pertenezca dicho ente local menor. Resulta factible, también, clasificar un puesto independiente, reservado a la Subescala de Secretaría-Intervención, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva, a instancia de la entidad interesada.

En aquellos municipios matrices con población inferior a 5.000 habitantes se posibilita la asignación de estas funciones a un funcionario de carrera propio que preferentemente pertenezca al subgrupo A1 o cuente con titulación universitaria, circunstancias que se nos antojan de difícil cumplimiento en la actual situación de la planta local en nuestro país. En este sentido, no resulta extraño que la regulación expuesta se haya tenido que completar recientemente a través del artículo tercero del Real Decreto-Ley 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga para 2019 el destino del superávit de comunidades autónomas y de las entidades locales para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las entidades locales con habilitación de carácter nacional<sup>782</sup>, que abre la posibilidad a que se puedan ejercer estas funciones

---

<sup>782</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 77, de fecha 30 de marzo de 2019, posteriormente convalidado por Resolución de 3 de abril de 2019, del Congreso de los Diputados, publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 86, de fecha 10 de abril de 2019.

El texto del citado precepto dice textualmente:

*“El ejercicio de las funciones reservadas en las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que sean entidades locales, se ejercerá de la forma que se establezca en la normativa autonómica que les sea de aplicación.*

*En su defecto, se podrán ejercer por el funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional de la corporación a la que pertenezca la entidad de ámbito territorial inferior al municipio, por funcionario de la corporación, por los servicios de Asistencia de la Diputación Provincial o en defecto de los anteriores, por cualquier otra persona con capacitación suficiente.*

*Asimismo, se podrán crear puesto o puestos reservados en la entidad local de ámbito territorial inferior al municipio de forma independiente para el ejercicio de las funciones reservadas, que deberán clasificarse por la comunidad autónoma respectiva.”*

necesarias “*por cualquier otra persona con capacitación suficiente*”, en defecto de cobertura por los sistemas de provisión antes reseñados.

Esta posibilidad de atribución de funciones públicas reservadas a personas que no dispongan ni siquiera de la condición de funcionarios estaba ya prevista en el derogado artículo 8 del RD 1732/1994, de 29 de julio, sin que el vigente RD 128/2018, de 16 de marzo lo haya rehabilitado. Ahora el Real Decreto-Ley 10/2019 ha recuperado esta posibilidad, de forma excepcional, aduciendo argumentos de inviabilidad fáctica derivados del minimunicipalismo existente en determinados enclaves geográficos, especialmente en lo que se refiere a la Comunidad de Castilla y León. No nos parece una solución técnicamente apropiada, pues consideramos que entra en franca contradicción con las premisas establecidas en el artículo 103 de la CE. Hemos de recordar que este precepto vincula de forma clara la objetividad de los intereses generales, que corresponde servir a la Administración Pública, con los funcionarios públicos, que son los encargados de su prestación efectiva.

#### 2.4. LA ASIGNACIÓN DE NUEVAS FUNCIONES PARA LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL DERIVADAS DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS.

Al margen de la LERSAL y de sus dos reglamentos de desarrollo antes examinados, determinados ámbitos del sector público de creciente importancia como son el de la transparencia administrativa y el de la garantía de la protección de datos de carácter personal han venido a posibilitar la atribución de nuevas funciones en estos campos temáticos a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Las modernas leyes troncales en estas materias que constituyen, por un lado, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>783</sup>, y por el otro, la más reciente Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantías de los derechos digitales<sup>784</sup>, han supuesto un giro trascendente y modernizante en nuestras Administraciones Públicas, con una especial incidencia en el ámbito local al tratarse de la administración más cercana a los

---

Disponibles en:

<https://www.boe.es/boe/dias/2019/03/30/pdfs/BOE-A-2019-4669.pdf>

<https://www.boe.es/boe/dias/2019/04/10/pdfs/BOE-A-2019-5323.pdf>

<sup>783</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 295, de fecha 10 de diciembre de 2013. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>

<sup>784</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 294, de fecha 6 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2018/12/06/pdfs/BOE-A-2018-16673.pdf>

ciudadanos. Es cierto que en ninguno de estos dos textos legales figura una atribución formal y concreta de nuevas funciones hacia los funcionarios objeto de nuestro estudio, pero razones de peso inducen a concluir que los roles de liderazgo, responsabilidad e impulso efectivo de las actuaciones que han de llevarse a cabo precisan que su ejercicio corresponda a los mismos.

En este sentido, y pasando a examinar la implantación de las obligaciones legales en materia de transparencia, la Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Reutilización, aprobada por la Junta de Gobierno de la FEMP en sesión de 27 de mayo de 2014<sup>785</sup>, conocedora de los aspectos organizativos municipales y de las dificultades para la asignación de nuevas responsabilidades, atribuye en su artículo 6 a la Secretaría de la Entidad Local correspondiente, sin ningún género de duda, la dirección y responsabilidad de la Unidad encargada de proporcionar la información pública corporativa<sup>786</sup>. No hay, como hemos dicho, una atribución legal formal, pero la potestad autoorganizativa que tienen reconocidas las corporaciones locales en el artículo 4.1.a) de LRBRL va a hacer posible adoptar esta recomendable decisión.

Curiosamente es en la disposición adicional tercera de la nueva Ley de Contratos del Sector Público de 9 de diciembre de 2017<sup>787</sup>, donde encontramos la única referencia legal expresa de atribución de funciones de transparencia a los Secretarios de Administración Local, aunque limitada exclusivamente -claro está- al ámbito de la contratación pública. Sus términos literales son los siguientes:

*“Corresponderá también al Secretario la coordinación de las obligaciones de publicidad e información que se establecen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”.*

Esta obligación tendrá su manifestación directa a través del perfil del contratante, herramienta de publicidad «ad hoc» prevista en el artículo 63 de la Ley<sup>788</sup>.

---

<sup>785</sup> Disponible en:

<http://femp.femp.es/files/3580-1352-fichero/Ordenanza%20Transparencia,%20Acceso%20y%20Reutilizaci%C3%B3n%20de%20la%20informaci%C3%B3n.pdf>

<sup>786</sup> CAMPOS ACUÑA, M.<sup>a</sup> C.: «Los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional: su papel en el proceso de implantación de la transparencia», en *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 6, quincena del 30 de marzo al 14 de abril de 2016.

<sup>787</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 272, de fecha 9 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/11/09/pdfs/BOE-A-2017-12902.pdf>

<sup>788</sup> CAMPOS ACUÑA, M.<sup>a</sup> C.: «Novedades en el ámbito de la nueva Ley de Contratos del Sector Público», en *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, diciembre de 2017.

En resumen, consideramos que resulta idóneo y coherente asignar al Secretario de la corporación estas nuevas responsabilidades, y no sólo estrictamente en el ámbito de la contratación como está regulado de manera expresa en estos momentos. Más aún, creemos que deberían haberse añadido estos cometidos en el listado ampliado de sus nuevas funciones que establece el RD 128/2018, por lo que, de *lege ferenda*, propondríamos su inclusión en una próxima modificación del mismo.

Por último nos vamos a referir a la nueva regulación de protección de datos personales que deriva de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, antes mencionada, y en concreto su posible relación con la asignación de nuevas atribuciones y responsabilidades a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en este ámbito material. En este sentido empezaremos por señalar que, a falta de una asignación expresa en el texto normativo de dicha ley, la Agencia Española de Protección de Datos, en su *“Guía de protección de datos en la Administración Local”*<sup>789</sup>, recoge la posibilidad de que pueda designarse como delegados de protección de datos a los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, siempre que no exista conflicto de intereses en relación con el ejercicio de sus respectivas funciones en la gestión ordinaria de la entidad local donde prestan sus servicios.

La figura del Delegado de Protección de Datos es una novedad prevista en los artículos 34 a 37 de la Ley Orgánica 3/2018, que proviene de la regulación comunitaria, pues su marco normativo es el establecido en los artículos 37 a 39 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, de la que la indicada ley orgánica constituye su obligada trasposición al ordenamiento jurídico interno español. De acuerdo con esta normativa, el Delegado de Protección de Datos será designado en atención a sus cualidades profesionales y, en particular, a sus conocimientos especializados de Derecho que avalen su capacidad para desempeñar funciones de informe y asesoramiento en materia de protección de datos en la organización pública correspondiente.

Sobre este particular se pronunció la Comisión Ejecutiva del Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, en sesión de día 18 de noviembre de 2017, en la que se abogó para reclamar que dichas funciones fuesen atribuidas en las corporaciones locales a los Secretarios y Secretarios-Interventores.

---

<sup>789</sup> Disponible en: <https://www.aepd.es/media/guias/guia-proteccion-datos-administracion-local.pdf>

A nuestro entender, esta consideración resulta bastante lógica, aunque también debemos reconocer que pueden surgir dudas en cuanto a su procedencia en los municipios de menor dimensión donde el Secretario-Interventor suele llevar a cabo tareas de dirección de los procedimientos administrativos que pueden resultar incompatibles con las funciones asignadas a los Delegado de Protección de Datos. Y ello es así pues el conflicto de intereses al que nos hemos referido con anterioridad al comentar lo dispuesto en la guía publicada al efecto por la Agencia Española de Protección de Datos, supone que el Delegado de Protección de Datos no puede ocupar ningún otro puesto en la organización que le lleve a determinar los fines y medios del tratamiento<sup>790</sup>. En cualquier caso, sí nos parece más adecuado su perfil para los Secretarios, en especial los de grandes municipios, ya que no acostumbran a realizar tareas de gestión que a la postre devienen incompatibles con las funciones que tienen encomendadas los Delegado de Protección de Datos<sup>791</sup>.

---

<sup>790</sup> En una entrevista realizada con la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos, Sra. Mar España, por la revista digital *Legal* de la editorial Wolters Kluwer, en fecha 3 de diciembre de 2018, esta autorizada opinión manifiesta literalmente que: *“En los municipios de menos de 20.000 habitantes, son las diputaciones las que tienen que dar los servicios técnicos y medios, y entendemos que los secretarios municipales no pueden asumir las funciones del Delegado de Protección de Datos porque serían juez y parte”*.

<sup>791</sup> Es el caso que conocemos, por ejemplo, del Ayuntamiento de Alcorcón, en el que su Secretario General tiene actualmente atribuidas las funciones del Delegado de Protección de Datos en dicha corporación.

SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, ELEMENTOS NECESARIOS  
PARA UNA NUEVA REGENERACIÓN



## **CAPÍTULO XII.- DÉFICITS PROFESIONALES Y PROPUESTAS DE MEJORA**

### **1. INTRODUCCIÓN**

En el capítulo precedente hemos analizado cuál es el régimen jurídico vigente de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, después de haber estudiado en profundidad su evolución histórica en los anteriores. Llegados a este punto creemos que estamos en condiciones de abordar el análisis de las carencias profesionales más significativas que padece el colectivo de funcionarios objeto de nuestra atención, intentando aportar -al mismo tiempo- algunas propuestas de solución oportunas.

Somos conocedores que el apunte de estos denominados “*déficits profesionales*” podría ser de mayor extensión según el parecer de muchos de los miembros del colectivo de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local y de sus organizaciones representativas, pero nos vamos a limitar al tratamiento de aquellos que, bajo nuestra modesta opinión, consideramos más relevantes.

Sin mayor demora, pues, nos aprestamos a su debida exposición en los apartados que prosiguen.

### **2. LA GRAN CANTIDAD DE PLAZAS VACANTES EXISTENTES.**

La escasa cobertura de plazas reservadas a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional ha sido y es, lamentablemente, uno de los problemas más acuciantes con los que se enfrenta la máxima representación colegial a la hora de exponer sus reivindicaciones ante el poder político de turno, ahora estatal y en el interregno del EBEP, autonómico. Con excelsa claridad lo describe J.C ÁLVAREZ VILLAZÓN, Interventor-Tesorero de Administración Local, cuando afirma sin tapujos: *“Uno de los múltiples problemas que ha ocasionado la que podríamos considerar tradicional desidia (cuando no cierta hostilidad) del poder político, tanto estatal como autonómico hacia la Escala de Funcionarios de Administración Local con Habilitación Nacional ha sido, sin duda, la reducción*

*de su número, con la consecuente imposibilidad de cubrir un número creciente de puestos reservados*”.<sup>792</sup>

Esta circunstancia resulta hasta cierto punto sorprendente en atención a las características nucleares de las funciones que desarrollan los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local en las corporaciones locales de nuestro país, y más si tenemos en cuenta la doctrina emanada del propio Tribunal Constitucional, que en su STC núm. 235/2000, de 5 de octubre, ha llegado a afirmar textualmente que: *“Estos funcionarios cumplen un papel central en la administración de los Entes locales y quienes los desempeñan o sirven aparecen así como la columna vertebral de la función pública local”*. Esta sentencia se complementa con otra posterior, la STC núm. 76/2003, de 23 de abril, en la que se expone que la reserva de sus funciones se justifica por su *“... clara relevancia constitucional, en cuanto mediante su desempeño se aspira y trata de conseguir la satisfacción de los principios de eficacia y legalidad en la actuación de las Administraciones locales”*.

Extraña, pues, la despreocupación evidenciada por los distintos Gobiernos en atajar este grave problema estructural, y más si tenemos en cuenta que estamos hablando de funciones reservadas que preceptivamente han de llevarse a cabo en todas las entidades locales, sean ayuntamientos, diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares u otros entes que gozan de esta misma naturaleza local (consorcios, áreas metropolitanas, organismos autónomos locales, ... etc.)<sup>793</sup>.

Para hacernos una idea concreta de las magnitudes actuales en la situación de la cobertura de plazas en las diferentes escalas, subescalas y categorías de puestos de trabajo de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional existentes en todo el territorio nacional (excluyendo la Comunidad Foral Navarra, por las razones que hemos expuesto reiteradamente), hemos obtenido del propio Ministerio de Política Territorial y Función Pública la siguiente información que, referida al mes de diciembre de 2018, reproducimos a continuación:

---

<sup>792</sup> ÁLVAREZ VILLAZÓN, J.C.: «El ingreso y la selección: los procesos de selección», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. monográfico 2019, pg. 158.

<sup>793</sup> El Tribunal de Cuentas, en su Informe núm. 1.032 de fiscalización de las retribuciones y de la gestión de los sistemas de promoción y provisión de puestos de intervención de las Entidades locales publicado en el BOE núm. 72, de 25 de marzo de 2017, concluye de manera explícita que: *“Este desequilibrio entre el número de puestos y de funcionarios constituye uno de los principales factores de ineficacia del sistema de funcionarios con habilitación estatal, existiendo un elevado número de puestos que no tienen titular y que se mantienen sin ocupante u ocupados por funcionarios sin habilitación estatal o por funcionarios con habilitación estatal en acumulación o pertenecientes a una subescala o categoría inferior a la del puesto.”*

**NÚMERO DE PUESTOS RESERVADOS A FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL POR SUBESCALAS Y CATEGORÍAS, ESPECIFICANDO EL NÚMERO DE VACANTES, SEGÚN DATOS DEL REGISTRO INTEGRADO DE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL.**

**SUBESCALA DE INTERVENCIÓN - TESORERÍA, CATEGORIA SUPERIOR**

- Total de puestos: 714
- Total de puestos ocupados por Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional como titulares con carácter definitivo: 400
- Total de vacantes: 314

**SUBESCALA DE SECRETARÍA, CATEGORÍA SUPERIOR**

- Total de puestos: 705
- Total de puestos ocupados por Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional como titulares con carácter definitivo: 423
- Total de vacantes: 282

**SUBESCALA DE SECRETARÍA, CATEGORÍA DE ENTRADA**

- Total de puestos: 888 puestos
- Total de puestos ocupados por Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional como titulares con carácter definitivo: 549
- Total de vacantes: 339

**SUBESCALA DE INTERVENCIÓN - TESORERÍA, CATEGORIA DE ENTRADA**

- Total de puestos: 1821 (incluyendo las tesorerías)
- Total de puestos ocupados por Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional como titulares con carácter definitivo: 750 (incluyendo las tesorerías)
- Total de vacantes: 1.071 (incluyendo las tesorerías)

**SUBESCALA DE SECRETARÍA - INTERVENCIÓN**

- Total de puestos: 4.763
- Total de puestos ocupados por Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional como titulares con carácter definitivo: 2.988
- Total de vacantes: 1.775

De acuerdo con estas cifras los porcentajes de plazas vacantes, ordenados por grado de intensidad decreciente, se distribuyen de la siguiente forma:

Subescala y categoría	% de vacantes
Intervención-Tesorería, categoría de entrada	58,81%
Intervención-Tesorería, categoría superior	43,97%
Secretaría, categoría superior	40.00%

SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, ELEMENTOS NECESARIOS  
PARA UNA NUEVA REGENERACIÓN

Secretaría, categoría de entrada	38,17%
Secretaría-Intervención	37,26%

En resumen existen 8.891 puestos reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional de los que 3.781 se encuentran vacantes, lo que supone un 42,52 %, cerca pues de la mitad de los mismos.

A la vista de estos elocuentes resultados, consideramos ciertamente muy significativas las cifras expuestas, y ello nos conduce indefectiblemente a preguntarnos cuáles pueden ser las causas de este despropósito para, posteriormente, aventurarnos a proponer soluciones que pudiesen ser efectivas para su debida erradicación.

En este sentido debemos recordar lo que ya expusimos al comentar las consecuencias inhibitorias del período de vigencia del régimen jurídico previsto para los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en el EBEP (2007-2013). Como demostramos en aquel lugar, las ofertas de empleo públicas (Ofertas de Empleo Público) acordadas por las Comunidades Autónomas fueron, salvo excepciones como en el caso de Catalunya, manifiestamente desalentadoras, y a sus resultados nos atenemos.

Este hecho explica el lastre que se acumula en los tiempos actuales, a lo que hay que sumar la comprobación de que el retorno de las competencias a la Administración del Estado desde la aprobación de la LERSAL no ha supuesto la mejora deseable que se esperaba en este importante capítulo, como nos ocuparemos de demostrar a continuación.

La recentralización de competencias de selección, formación y habilitación de estos funcionarios, operada a través del nuevo artículo 92 bis de la LRBRL, ha sido respaldada en favor de su constitucionalidad por la STC núm. 45/2017, de 27 de abril, en la que el máximo intérprete considera que la misma ha respetado la garantía constitucional de la autonomía local, dado que no suprime por completo la capacidad decisoria local. En su FJ3, expone que: *“Ciertamente, la capacidad decisoria efectivamente reconocida está muy limitada; el precepto controvertido eleva a los niveles autonómico y estatal la mayor parte de las decisiones administrativas relativas a estos funcionarios. No obstante, tales límites son tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses de alcance supralocal que el legislador básico trata de proteger”*. Para E. ÁVILA CANO, lo que el Tribunal Constitucional viene a decir es que es una

opción legítima del legislador la decisión del mayor o menor grado de descentralización de competencias en cada caso.<sup>794</sup>

Sin embargo, y aunque ha aumentado positivamente la perspectiva de cobertura de estas plazas desde que el Estado ha recuperado sus tradicionales competencias en materia de aprobación de ofertas públicas de empleo y de convocatoria de procesos selectivos para Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, los resultados estadísticos que se pueden comprobar a continuación nos indican que todavía queda un margen sustancial de optimización en este asunto:

Ofertas de Empleo Público	SS	SE	ITS	ITE	SI
2014	10	30	30	131	90
2015	10	35	15	125	115
2016	5	75	30	195	145
2017	22	100	30	148	150
2018	60	68	60	90	200
2019	50	30	30	190	200
Total subescalas	157	338	195	879	900
TOTAL	2.469				

Por lo tanto, si comparamos las 2.469 plazas totalizadas para Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en las Ofertas de Empleo Público después de la recentralización estatal de 2014 hasta ahora, con las 977 que enunciamos que se ofertaron por las CCAA en el período del EBEP (2008-2013), nos damos cuenta que en un mismo espacio temporal de seis años se han contabilizado 1.492 plazas más. Para ser explícitos, se ha previsto más del doble de las de aquellos años, lo cual no deja de ser un dato altamente positivo.

Pese a ello, la dicha no es completa, porque en este nuevo período post-LERSAL ha irrumpido un hecho ciertamente desconocido hasta ahora. Desde la implantación del régimen jurídico de la Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en 1987 hasta la última reforma recentralizadora de 2013 (incluyendo la denominada etapa

<sup>794</sup> ÁVILA CANO, E.: «El ingreso y la carrera: la promoción interna», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. monográfico 2019, pgs. 189 y 190.

EBEP), el resultado final de la ejecución de las correspondientes convocatorias de los procesos selectivos deparaba una cobertura de adjudicaciones de plazas ofertadas prácticamente de un 100%. De esta manera quedaban siempre colmadas las necesidades a las que obedecía la cuantificación anual de las sucesivas Ofertas de Empleo Público.

Esta tendencia integral de aprobados se ha truncado, sorpresivamente, en el período 2014-2019, cuando el Estado ha vuelto a encargarse de la selección de estos funcionarios, sin que acertemos a encontrar una explicación coherente a este negativo fenómeno. Para comprobar la extensión de este problema vamos a seguir en este punto el detallado estudio realizado por J.C. ÁLVAREZ VILLAZÓN<sup>795</sup>, adicionando por nuestra cuenta los datos correspondientes a la actualización derivada de las convocatorias más recientes. Los significativos resultados estadísticos son los siguientes:

Porcentajes de aprobados:

OEP	SS		SE		ITS		ITE		SI
	Concurso	Prueba	Prom. interna	Libre	Concurso	Prueba	Prom. interna	Libre	
2014	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	85,00%	29,73%	92,22%
2015			100,00%	72,00%			66,67%	24,55%	82,61%
2016	100,00%	77,27%	75,56%	70,00%	100,00%	73,33%	13,33%	29,33%	94,48%
2017			22,00%	57,14%			13,28%	27,69%	93,33%
2018									
TOTALES	100%	81,48%	46,06%	71,82%	100,00%	75,60%	21,20%	27,70	91,00%

De manera más precisa, si nos detenemos en analizar las cifras concernientes a las diferentes vías de acceso –libre y promoción interna- por separado, obtendremos las siguientes conclusiones:

A) Acceso libre:

<u>Subescala</u>	<u>Porcentaje de aprobados</u>
Secretaría-Intervención	91,00%
Secretaría de entrada	71,82%
Intervención-Tesorería de entrada	27,70%

<sup>795</sup> ÁLVAREZ VILLAZÓN, J.C.: «El ingreso y la selección:.... », cit., pgs. 171-172.

B) Promoción interna (pruebas de aptitud):

<u>Subescala</u>	<u>Porcentaje de aprobados</u>
Secretaría de entrada	46,06%
Intervención-Tesorería de entrada	21,20%
Secretaría superior	81,48%
Intervención-Tesorería superior	71,82%

Los resultados son ciertamente desalentadores por lo que se refiere especialmente a la Subescala de Intervención-Tesorería, categoría de entrada, tanto en acceso libre (27,70%), como en promoción interna (21,20%). Curiosamente es en esta subescala donde se contabilizan mayor número de vacantes (58,81%), tal como hemos expuesto con anterioridad.

Además, consideramos también significativo el fracaso del número de aspirantes que promocionan a la subescala de Secretaría, en la categoría de entrada (46,06%). Basta observar que en la última convocatoria correspondiente a las Ofertas de Empleo Público unificadas de 2017 y 2018, de 100 plazas convocadas sólo se han podido cubrir 22.

Creemos que estos hechos no pueden dejar de pasar desapercibidos y proponemos una revisión profunda del tipo de exámenes que se realizan actualmente desde el INAP. Entendemos que no resulta explicable que si antes de 2014 se cubrían prácticamente la totalidad de las ofertas, ahora se produzca este brusco descenso, teniendo en cuenta que, como muy bien apunta J.C. ÁLVAREZ VILLAZÓN, la recuperación de la convocatoria anual de plazas debería haber constituido, tras cuatro años, un cuerpo de opositores nutrido y adecuadamente preparado<sup>796</sup>.

No se trataría, en ningún caso, de rebajar el nivel de exigencia de las pruebas, sino un planteamiento más adecuado de los procesos selectivos tendente a su adaptación a los tiempos actuales, evitando excesivos rigorismos correctores y optando por una visión apreciativa más amplia en la que se puedan comprobar las competencias acreditadas de los aspirantes. Esta propuesta alcanza un nivel especial en el turno de la promoción interna, donde resulta más incomprensible todavía la criba que se lleva a cabo sobre aspirantes que ya forman parte del colectivo y que con su experiencia

---

<sup>796</sup> ÁLVAREZ VILLAZÓN, J.C.: «El ingreso y la selección:.... », cit., pgs. 171-172.

acumulada deberían poder alcanzar su ascenso profesional cubriendo siempre el cupo de plazas que se ofrecen<sup>797</sup>.

El colectivo profesional de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, consciente de la importancia estructural de este problema, aprobó en su última Asamblea Plenaria, reunida en el marco de la celebración de su Congreso bienal celebrado en Gijón los días 10, 11 y 12 de mayo de 2018, entre otras cuestiones, las siguientes reclamaciones:

*“La convocatoria de plazas hasta alcanzar la totalidad de las vacantes como medio para acabar con el intrusismo y garantía de excelencia en el ejercicio de las funciones que tenemos encomendadas.”*

Así como también: *“La reforma de los procesos selectivos para garantizar la mejor selección de los aspirantes a integrarse en la escala de Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, y la mejora y potenciación de los procesos que favorezcan la promoción horizontal y vertical entre subescalas y categorías”.*

Por el momento, lamentablemente, han caído en saco roto estas justas reivindicaciones, especialmente la última de ellas<sup>798</sup>.

### 3. LAS DISPARIDADES RETRIBUTIVAS.

Otra fuente de constantes problemas en el ejercicio profesional de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local lo constituye el actual panorama variopinto y heterogéneo de sus retribuciones.

Esto sucede porque el elenco de conceptos retributivos para estos funcionarios se divide en dos grupos: por un lado las *“retribuciones básicas”*,

---

<sup>797</sup> El último ejemplo de despropósito en este capítulo lo podemos observar en la reciente convocatoria de pruebas de aptitud para el acceso a la Subescala de Secretaría, categoría superior. Se convocaron 44 plazas, correspondientes a las Ofertas de Empleo Público de 2016, 2017, 2018, y habiéndose presentado 164 aspirantes pertenecientes a la categoría de entrada, -muchos de ellos con más de veinte años de servicios-, fueron declarados aptos sólo 34 de ellos, dejándose de cubrir así 10 plazas. El caso es especialmente llamativo por el hecho de existir 282 plazas vacantes en esta categoría máxima del Secretariado local, cuyo destino son las corporaciones locales de mayor entidad poblacional y volumen de prestación de servicios públicos en nuestro país.

<sup>798</sup> Y esto que creemos que sólo con un poco más de imaginación y diligencia se podrían mejorar mucho los nefastos resultados expuestos. Así por ejemplo, propondríamos que en las bases selectivas correspondientes al acceso a la categoría superior de las Subescalas de Secretaría y de Intervención-Tesorería se incluyera una prevención en el sentido de, que si quedasen plazas sin adjudicar en el turno de pruebas de aptitud, éstas acrecieran en el de concurso de méritos, garantizándose así la cobertura de la totalidad de las ofrecidas en la convocatoria.



que de forma homogénea determina el Estado anualmente en su correspondiente Ley de Presupuestos Generales, y que se integran por el sueldo, trienios y pagas extraordinarias; y por el otro las denominadas “retribuciones complementarias”, compuestas por el complemento de destino, el específico, y otros de carácter eventual como pueden ser los de productividad, gratificaciones extraordinarias y pluses de residencia para los destinos insulares, la mayor parte de las cuales son establecidos por las propias corporaciones locales en la que se prestan los servicios profesionales.

De entre este segundo grupo el complemento más determinante del nivel retributivo que se percibe en cada puesto de trabajo reservado a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional es, sin lugar a dudas, el complemento específico, en el que existe una total facultad autónoma local para su fijación cuantitativa. Y aquí es donde reside, en la mayoría de los casos, el *quid* de la cuestión, pues no existe un patrón común mínimo que garantice una debida equiparación en este trascendente concepto retributivo, dándose en la práctica situaciones ciertamente chocantes.

Así por ejemplo, y refiriéndonos al ámbito territorial de las Illes Balears, tras la consulta en los pertinentes portales de transparencia de las sedes electrónicas municipales, nos podemos encontrar con las incongruencias que, referidas a los complementos específicos de los puestos de trabajo de Secretario e Interventor, seguidamente se detallan:

Municipio	Población	Categoría	C.esp de FHN (anual)
Calvià	49.333	1. <sup>a</sup>	31.320,40 €
Eivissa	49.727	“	31.077,67 €
Maó	28.592	“	10.950,00 €
Alcúdia	19.793	2. <sup>a</sup>	48.064,05 €
Pollença	16.189	“	47.832,78 €
Andratx	11.004	“	39.543,84 €

Vemos como las cuantías acordadas para los citados complementos específicos no guardan la correcta proporcionalidad, pues los asignados en puestos de trabajo de la categoría de entrada (2.<sup>a</sup>), son mayores de los que están establecidos para otros de categoría superior (1.<sup>a</sup>), lo cual supone un evidente y erróneo planteamiento de base. Y ello nos hace recordar la atinada opinión que ya manifestó F.C SÁINZ DE ROBLES, referida al período del tardofranquismo, -y de la que dejamos debida constancia en otro capítulo anterior-, en el sentido de que a través de estos complementos de fijación

autónoma «*las Administraciones provinciales y municipales disponen de un poderoso señuelo para atraer, retener o deshacerse del funcionario*»<sup>799</sup>.

Sobre la cuestión que estamos tratando, M.J. DOMINGO ZABALLOS<sup>800</sup> ha manifestado que no cree factible la opción, -que en ocasiones se ha barajado-, de que el régimen retributivo de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional debiera ser enteramente determinado por el Estado, incluyendo también el abono de las nóminas por dicha Administración. En su opinión, este planteamiento no tiene cabida en el sistema, pues se mostraría irrespetuoso con el principio de autonomía municipal y provincial que proclama tanto la LRBRL como la propia Carta Europea de la Autonomía Local<sup>801</sup>.

Nosotros compartimos su parecer, ya que como muy bien afirma este autor «*Los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional no dejan de ser empleados públicos locales cuando se encuentran en activo prestando servicios en sus destinos propios, no funcionarios del Estado*», si bien ello en nada empece a que se pueda articular un mecanismo de fijación estatal de unos niveles mínimos a los que se deban ajustar los complementos específicos para estos funcionarios de dependencia orgánica y funcional disociada, con objeto de que se les garantice una retribución adecuada a su respectiva categoría.

En relación a esta propuesta, la última Asamblea Plenaria de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de 2018 acordó la siguiente reclamación:

*“La fijación de un complemento de destino y un complemento específico adecuados sobre criterios objetivos de acuerdo con las funciones y responsabilidades asignadas, como medio para evitar que una determinación inadecuada de los mismos favorezca o provoque la falta de cobertura de puestos y la pérdida de garantías en el ejercicio de las funciones reservadas a la escala”.*

Este parece ser también el criterio que recomienda el Tribunal de Cuentas en su Informe núm. 1.032/2014, anteriormente citado, en el que expone textualmente en su apartado núm. 13 que:

---

<sup>799</sup> SAINZ DE ROBLES, F.C., «*Organización, local, ...*», cit., pg. 275.

<sup>800</sup> DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local...*, cit., pgs. 323-324,

<sup>801</sup> Ratificada en nuestro Derecho interno por Instrumento de 20 de enero de 1988. Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 47, de 24 de febrero de 1989. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1989/02/24/pdfs/A05396-05398.pdf>

*«Deberían determinarse baremos objetivos generales a los que, respetando la autonomía local, hayan de adecuarse, en todo caso, los niveles de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación estatal y los complementos de destino y específicos asociados que fijen las entidades locales, ofreciendo así parámetros homogéneos que constituyan un marco básico que contribuya a asegurar las condiciones para un ejercicio solvente e independiente de la función pública de control y fiscalización interna. Con este mismo fin deberían promoverse las reformas legislativas necesarias para que se establezcan límites a la representatividad de los importes percibidos por complementos de productividad y gratificaciones, en relación con el resto de retribuciones básicas y complementarias relacionadas con el puesto».*

Un último apunte sobre este asunto podemos añadir a raíz del comentario final de la recomendación transcrita, y es precisamente el hecho de que en ocasiones se «enmascara» el *quantum* global retributivo de algunas plazas reservadas a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional de la forma que seguidamente exponremos. En determinados casos que hemos tenido ocasión de comprobar en nuestra trayectoria profesional se asignan a plazas que no están cubiertas en titularidad –y por tanto, se desempeñan por accidentales o interinos-, niveles muy bajos de complementos específicos, sin que trascienda en su debida medida la percepción alternativa y periódica de complementos de productividad que «compensan» el déficit expuesto. De esta manera se busca, torticeramente, desalentar la provisión de la plaza vacante para aquellos Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional que pudieran estar interesados en la misma, constituyendo ciertamente una práctica fraudulenta que merecería la debida atención de las Administraciones competentes para su pertinente eliminación.

#### 4. EL MANTENIMIENTO DE LA LIBRE DESIGNACIÓN COMO SISTEMA DE PROVISIÓN PARA DETERMINADOS PUESTOS DE TRABAJO

En los capítulos X y XI precedentes nos hemos ocupado del estudio de las características principales, evolución y situación actual del sistema de provisión mediante libre designación de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional aplicado a la cobertura de determinados puestos de trabajo, básicamente en aquellos que sirven en las grandes corporaciones locales del país<sup>802</sup>. Huelga reiterar aquí los comentarios

---

<sup>802</sup> No podemos dejar la oportunidad de destacar la contradicción en la que incurre el legislador de la LERSAL en 2013 cuando expone en su Preámbulo que una de las finalidades de la reforma es garantizar la independencia de los Funcionarios de Administración Local con

que emitimos al respecto, aunque resulta conveniente recordar nuestra postura contraria a la pervivencia de este sistema excepcional, pues entendemos que el mismo, -por su excesiva discrecionalidad y consecuente dependencia política-, resulta incompatible con la neutralidad e independencia reforzadas que requiere el ejercicio de las funciones reservadas legalmente a los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local<sup>803</sup>.

Más en concreto, hemos optado por considerar su mantenimiento vigente como un déficit profesional por dos razones básicas:

1.ª) Porque supone una quiebra importante en la carrera profesional de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional que aspiran a progresar en la misma en función de su mérito y capacidad apreciados de manera objetiva y reglada, y no como consecuencia del ejercicio de potestades discrecionales alejadas de dichos principios constitucionales.

2.ª) Porque la independencia en el ejercicio de las funciones reservadas de control preventivo de legalidad y de control interno financiero-presupuestario que tienen asignadas estos funcionarios se muestran seriamente condicionadas y comprometidas desde el momento inicial de su nombramiento por la autoridad a la que deben fiscalizar y que después puede cesarlos por pérdida de confianza, aunque sea de naturaleza profesional<sup>804</sup>.

La mejor propuesta de solución de estos problemas sería, evidentemente, una reforma legislativa de la LRBRL que eliminara esta forma excepcional de provisión, dada su inadecuación teleológica a las funciones que desarrollan los funcionarios destinatarios de su aplicación. En su lugar debería quedar el concurso de méritos como único sistema de provisión admisible para todas las plazas susceptibles de provisión por Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, aunque bien es verdad que la relación de méritos actualmente vigente precisa de una adecuada acomodación a los tiempos presentes. En este sentido es urgente una revisión de la normativa reguladora del baremo de méritos generales, constituida todavía por la Orden de 10 de agosto de 1994, con el fin de corregir evidentes disfunciones que se han puesto de manifiesto a lo largo de estos años<sup>805</sup>.

---

habilitación de carácter nacional, para después en su articulado ampliar el ámbito subjetivo de las entidades locales que pueden decidir la provisión de los puestos reservados por este sistema excepcional.

<sup>803</sup> MERINO ESTRADA, V.: «La libre designación», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. monográfico 2019, pgs. 258 a 271.

<sup>804</sup> Según apostilló la renombrada STC 235/2000, de 5 de octubre, que consagró la constitucionalidad de este sistema aplicado a la provisión de puestos de trabajo reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

<sup>805</sup> La disposición transitoria quinta del RD 128/2018 prevé una futura orden de desarrollo del mismo que aborde las nuevas normas sobre concursos de provisión de puestos reservados a

En cualquier caso, creemos que resulta altamente improbable que esto suceda, dada la evolución ampliada de esta forma peculiar de provisión que se ha producido desde su implantación en 1993, hace ya más de veinticinco años, y que por ahora no tiene ningún viso de ser modificada. El único intento de supresión de este denostado sistema que conocemos de manera reciente es el que corresponde a la iniciativa que el grupo parlamentario de Ciudadanos presentó en el Congreso de los Diputados, a finales de 2016, referida a una *Proposición no de Ley de medidas para reforzar la independencia e imparcialidad de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional*, en cuyo primer punto planteaba el siguiente objetivo:

*“Eliminar cualquier excepción que permita la utilización del sistema de libre designación para la provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, de modo que dichos puestos de trabajo deban cubrirse siempre y exclusivamente por el procedimiento de concurso de méritos”.*

Sin embargo esta laudable redacción fue objeto de transacción parlamentaria y la proposición planteada quedó definitivamente modificada en febrero de 2018 con los siguientes nuevos términos:

*“Reforzar las garantías de la utilización del procedimiento de concurso de méritos para la provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, como forma habitual de cobertura de dichos puestos de trabajo, delimitando por tanto, de forma residual, los supuestos de cobertura de éstos por el sistema de libre designación, de modo que se establezcan unos requisitos excepcionales y estrictos que justifiquen la adopción de este sistema y no el de concurso de méritos, en relación con el contenido del puesto de trabajo correspondiente, el carácter directivo del mismo, con arreglo a la legislación estatal del régimen local y su especial responsabilidad. Reglamentariamente, se establecerán las*

---

Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. El Ministerio de Política Territorial y Función Pública abrió la consulta pública previa que impone el artículo 133 de la LPACAP para la elaboración de orden ministerial de referencia entre los días 22 de enero hasta el 7 de febrero de 2019, sin que haya trascendido más trámites gubernativos al respecto. La Asamblea General del Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, en sesión ordinaria de día 30 de marzo de 2019, acordó formular determinadas alegaciones en relación con la aprobación de esa nueva normativa entre las que cabe destacar, por su acierto, la propuesta de que únicamente puedan valorarse servicios que se hayan prestado en otras Administraciones en puestos de funcionarios A1 o A2, con una puntuación ínfima de 0,005 puntos por mes. Se trata de adecuar debidamente los méritos a la clasificación profesional de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y evitar casos en que se pueden obtener más puntos por haber desempeñado, por ejemplo, funciones de guarda forestal que nada tienen que ver con los cometidos reservados.

*especialidades del nombramiento, que debe justificarse en méritos profesionales y las causas tasadas de cese del funcionario, que deberá incluir, en todo caso, la correspondiente motivación del mismo referido a su desempeño profesional.”*

Por este motivo, la alternativa pasa en nuestra opinión por una *dulcificación* de los elementos discrecionales con que actúa este mecanismo<sup>806</sup>, incorporando además elementos de coherencia que mejoren su puesta en aplicación. Entre las diversas propuestas que se pueden formular al respecto vamos a señalar las siguientes:

1) Introducir de manera expresa la motivación comparativa de los méritos alegados por los aspirantes en los procedimientos de nombramiento de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional por el sistema de libre designación.

En este sentido, el nuevo RD 128/2018 ha introducido una tímida reforma al prescribir en su artículo 46.3 que:

*“Concluido el plazo, el Presidente de la Corporación procederá, previa constatación de los requisitos exigidos en la convocatoria, y a la vista de la trayectoria profesional y los méritos acreditados por los aspirantes, a dictar la resolución correspondiente...”*

Creemos, no obstante, que ello no es suficientemente claro y que se debería imponer una motivación comparativa rigurosa, exigiendo el análisis del ajuste entre méritos alegados y requisitos del puesto para cada candidato presentado, al objeto de poder seleccionar al más idóneo de los mismos<sup>807</sup>.

Por cierto, debemos recordar que continúa sin preverse la participación de ningún tribunal calificador u otro órgano técnico que se encargue de realizar la valoración de los méritos aportados por los candidatos en relación al puesto de trabajo convocado por el sistema de libre designación. Ello da idea exacta del nivel de politización de este procedimiento extraordinario de provisión, razón por la cual abogamos también por su debida introducción en la norma

---

<sup>806</sup> En este sentido se manifiesta también DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local...*, cit., pg. 273, cuando apostilla: “(...) Ello no obstante, dejó escrito al propio tiempo que, como parecía ilusorio que desapareciera tal sistema en la función pública española, habrá que aspirar a que su aplicación se lleve a cabo del modo más conveniente a los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a los destinos públicos (ligados también al de eficacia de la actuación administrativa).”

<sup>807</sup> MERINO ESTRADA, V, «La libre designación», cit., pg. 270.

reglamentaria, más aún si se llegase a admitir la exigencia de motivación comparativa que hemos expuesto.

2) Establecer mecanismos que garanticen la efectiva provisión de estas plazas, proponiendo la alternativa del cambio al sistema ordinario de concurso en caso de resultar infructuosa su cobertura.

También aquí el RD 128/2018 ha introducido una mejora sustancial al prever en su artículo 46.2 que:

*“En el caso de que el Presidente de la Corporación no realice la convocatoria en el plazo máximo establecido, la Comunidad Autónoma le requerirá para que efectúe la misma, (...), advirtiéndole que de no hacerlo en el plazo indicado se iniciará un procedimiento de modificación de las características del puesto y su forma de provisión”.*

Aún sin mencionarlo expresamente, hay que entender que el último inciso debe hacer referencia al sistema ordinario de concurso, puesto que no existe otra forma de provisión definitiva legalmente establecida.

En nuestra opinión esta loable previsión debería extenderse además a los supuestos, cada vez más frecuentes, de convocatorias para puestos de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional a proveer mediante el sistema de libre designación que quedan desiertas. No existe en el reglamento citado ninguna mención ni exigencia de volver a convocar el proceso de provisión pendiente, y se dan en la práctica situaciones de vacancia por este motivo *sine die*. Por esta razón, creemos que sería conveniente introducir una modificación en el sentido de establecer un plazo determinado para proceder a una nueva convocatoria, y añadir la advertencia indicada de cambio de sistema de provisión para el supuesto de que se reitere la falta de candidatos para el puesto<sup>808</sup>.

Esta sugerencia se acomodaría a la recomendación efectuada por el Tribunal de Cuentas en su Informe 1.032/2014 que ya hemos citado en ocasiones anteriores, cuyo tenor literal es el siguiente:

---

<sup>808</sup> Como acertadamente recuerda M.J. DOMINGO ZABALLOS, la jurisprudencia (STSJ de la Comunidad Valenciana, de 14/02/2000, o STSJ de la Rioja, de 08-03-2011) ha declarado que no es posible declarar desierta una plaza cuando exista al menos un candidato que reúna los requisitos para ocuparla. Vid., DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local...*, cit., pg. 282. Nosotros añadiríamos que sería conveniente positivar este criterio jurisprudencial en el reglamento.

*“Deberían habilitarse por los órganos competentes del Estado y de las Comunidades Autónomas, en el marco de sus respectivas competencias, las medidas necesarias que garantizaran la periódica convocatoria de la oferta pública de los puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional a proveer por libre designación. Así, quedará asegurada la prevalencia de los principios de objetividad, mérito y capacidad, y concurrencia, con el adecuado respeto a la movilidad efectiva de los funcionarios que permite la ley, ofreciéndose las mejores condiciones que aseguren un ejercicio adecuado e independiente de la función de control interno de la gestión económica de las entidades locales por los funcionarios que la desempeñan.”*

## 5. DESAJUSTES FUNCIONALES ESPECÍFICOS

Una vez examinados los principales problemas *estructurales* que, a nuestro juicio, padece actualmente la Escala de la Habilitación Nacional, creemos oportuno cerrar este capítulo haciendo referencia a aspectos puntuales y concretos que afectan directamente al desempeño de las funciones que tienen encomendadas los protagonistas de nuestro estudio.

De manera consciente hemos adjetivado con el calificativo de *“específicos”* el título que asignamos al mismo, pues el estudio del estado actual de las funciones encomendadas a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y los problemas que de su ejercicio se plantean, bien podría haberse iniciado con un tratamiento previo generalizado en el que se cuestionase, como un déficit estructural más, la ausencia de un reconocimiento normativo explícito de funciones directivas para estos funcionarios.

No debemos de olvidar que ésta es una reivindicación que se ha venido reclamando desde hace tiempo por destacados miembros del colectivo profesional y de su máxima organización representativa, el Consejo General del Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, sobre la base de su acreditada capacitación y preparación técnica en el desarrollo de las actividades que de ordinario se llevan a cabo en nuestras entidades locales<sup>809</sup>.

Aún sin ocultar la realidad de la asunción material de este tipo de funciones por los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, con mayor frecuencia en pequeños y medianos municipios, y con

---

<sup>809</sup> AVILA CANO, E.: «Democracia y Gobierno Local... », cit., pg. 368-383.



atribución expresa de su carácter –que no de su contenido- en el régimen especial de las grandes ciudades y de los cabildos insulares canarios, no consideramos merecedor del calificativo de “*déficit profesional*” su omisión. Las razones de nuestro posicionamiento son coincidentes con las que esgrime M.J. DOMINGO ZABALLOS cuando afirma que: “*De lege data, el modelo español no configura a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional como gerentes. De haber sido tal el modelo sin mayores matices difícilmente se acomodaría al aspecto nuclear del grueso de funciones reservadas en punto al control interno de legalidad propias –en su ámbito respectivo- del Secretario y del Interventor. Otra cosa es que ostenten y desarrollen –como ocurre de iure y de facto- funciones directivas; igualmente los Tesoreros, estos más engarzados en la gestión y sin funciones de control interno*”<sup>810</sup>.

Descartada esta opción previa, entonces, por las razones expuestas, vamos a desarrollar nuestro análisis diferenciándolo para cada una de las funciones en que se divide la Escala, sin perjuicio de que algunos de los apuntes que hagamos puedan ser atribuidos, por concomitancia, a más de una de ellas.

## 5.1. FUNCIÓN DE SECRETARÍA

Resulta incuestionable que el RD 128/2018 ha venido a superar, en parte, la escasa atención que la LERSAL ha dispensado a la función de Secretaría, pues como ya hemos comentado anteriormente, la reforma legislativa emprendida a raíz de la crisis desatada a principios de esta década ha puesto el foco de atención prioritario sobre la función de los Interventores y, en menor medida, de los Tesoreros. Como si el control preventivo de legalidad ordinaria no mereciera un reforzamiento en esta nueva situación, cuestión que ha sido objeto de atinadas críticas doctrinales<sup>811</sup>.

Lo cierto es que, de manera acertada a nuestro entender, se ha procedido a incrementar y mejorar el nivel de intervención atribuido a los Secretarios de la Administración Local, lo cual nos parece plausible dado que con ello se adquiere una mayor garantía de seguridad jurídica al tratarse de

---

<sup>810</sup> DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local...*, cit., pg. 199.

<sup>811</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.: «Función pública y reforma local», cit., pg. 68

profesionales especialmente cualificados que cuentan con una formación generalista hoy en día muy apreciada<sup>812</sup>.

En este sentido se ha ampliado el elenco de funciones en el apartado de fe pública, como lo demuestra, por ejemplo, la nueva atribución de superior dirección de los archivos y registros, elemento clave que conecta directamente con la implantación de la moderna Administración electrónica.

Por otra parte, y en cuanto se refiere al asesoramiento legal preceptivo, la mayor novedad ha consistido en añadir a los supuestos clásicos una relación exhaustiva de materias de las que ya dimos oportuna cuenta al analizar este apartado del nuevo reglamento<sup>813</sup>.

Pero, a pesar de lo dicho, consideramos que subsisten una serie de cuestiones importantes dentro de esta función de Secretaría que precisarían de su oportuno tratamiento normativo y que, por su omisión o concurrencia, podemos incluirlas dentro del calificativo de “*desajustes funcionales*” con el que hemos titulado este presente apartado. Veamos a continuación, a cuáles nos estamos refiriendo.

#### 1) Posibilidades de intervenciones más amplias del Secretario en las actuaciones y procedimientos administrativos locales.

Desde hace ya bastante tiempo está abierto un interesante debate profesional y doctrinal acerca de la capacidad de los Secretarios para poder intervenir *motu proprio* en todos y cada uno de los distintos procedimientos administrativos que se tramitan en su corporación.

Así, para M.J. DOMINGO ZABALLOS<sup>814</sup>, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 81 y 177 del ROF, corresponde al Secretario el examen previo de los expedientes que deban ser sometidos al Presidente de la corporación, bien sea para incluirlos en la convocatoria de órganos colegiados o bien para ser

---

<sup>812</sup> ÁVILA CANO, E.: «Apuntes de actualidad en relación con la reforma del régimen jurídico de los secretarios, interventores y tesoreros de Administración Local», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. 200, 2017, pgs. 12 a 31.

<sup>813</sup> En este punto cabe recoger aquí la opinión crítica del Secretario General del Consell Insular de Mallorca, J.M. MAS RIGO, quién considera que la ampliación de supuestos en los que a partir de ahora es preceptivo el informe del Secretario se ha realizado sin contar con una habilitación legal expresa procedente del nuevo artículo 92 bis LRBRL. Así lo plasmó en el informe que acompañó a la solicitud del presidente de la institución insular para que el Consell Consultiu de las Illes Balears emitiese su parecer acerca de la posible vulneración de la competencia autonómica en materia de régimen local por el RD 128/2018. En respuesta a esta petición, el alto órgano consultivo autonómico balear se declaró incompetente para emitir el dictamen solicitado (Dictamen núm. 86/2018, de 5 de septiembre de 2018).

<sup>814</sup> DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local...*, cit., pg. 101

resueltos por él mismo al tratarse de asuntos de su competencia<sup>815</sup>. Dicho cometido supone, para este autor, la obligación del Secretario de recibir y realizar una suerte de calificación jurídica de los expedientes elaborados por las distintas unidades administrativas, al objeto de comprobar su calificación de “conclusos” en los términos reflejados en las normas reglamentarias citadas. Y ello comporta, de manera consecuente, la atribución de poder efectuar objeciones de índole técnico-jurídica a la unidad administrativa de origen, pudiendo entender que no están debidamente “terminados”.

Menos contundente se muestra J.L. LÓPEZ GUÍO<sup>816</sup>, quien partiendo de la premisa de que la anterior advertencia de ilegalidad que correspondía a los Secretarios e Interventores de la Administración Local fue derogada por la LRRL y el TRRL, afirma que el artículo 177 del ROF comentado *“No parece que suponga una advertencia de ilegalidad, pero sí que permite que un Secretario pueda examinar un expediente antes de su aprobación. Lo que no aclara este artículo son las consecuencias de este examen, pero parece lógico que antes de someterlos al Presidente puedan efectuarse observaciones, tanto para comprobar si están completos (lo que parece desprenderse claramente del precepto, al hablar de expedientes conclusos) o más dudosamente, si son conformes a la ley en cuanto al fondo”*.

La cita a la advertencia a la legalidad que se efectúa en el comentario precedente nos lleva a recordar que históricamente la misma fue introducida en los Estatutos Municipal y Provincial de Calvo Sotelo como una de las atribuciones que ostentaba el Secretario en su condición de miembro de la corporación. En la legislación franquista, el Secretario no pierde este status, si bien el RFAL de 1952, -con mayor rigor técnico-, la incardina entre las funciones de asesoría legal de la Corporación y de su Presidencia que éste desempeña. Esta facultad-obligación, tal como la hemos analizado anteriormente, partía de la concepción de asignar al Secretario el rol de garante de la legalidad de todos los actos que se generaban en la corporación donde prestaba su servicio profesional, y por ello podía –y debía, añadiríamos– ejercerla de manera genérica y sin ninguna limitación “a priori”. En consecuencia, si advertía algún defecto en los expedientes que se tramitaban, podía hacer uso de sus amplias funciones y facultades, entre las que se

---

<sup>815</sup> Para una mejor comprensión de estos preceptos del ROF vamos a transcribirlos a continuación:

“Art. 81.1.- La convocatoria para una sesión, ordinaria o extraordinaria, dará lugar a la apertura del correspondiente expediente, en el que deberá constar:

a) La relación de expedientes conclusos que la Secretaría prepare y ponga a disposición de la Alcaldía o Presidencia.”

“Art. 177.1.- Conclusos los expedientes, se entregarán en la Secretaría de la Corporación que, después de examinarlos, los someterá al Presidente.”

<sup>816</sup> LÓPEZ GUÍO, J.L.: «Informes del secretario en expedientes y supuestos afines (II)» en *El Blog de espublico*, 27 de enero de 2017.

encontraba la de “emitir dictamen cuando, a su juicio, el asunto tuviera importancia o exigiera interpretación del texto legal” (art. 143.3 del RFAL).

Sin embargo, en el marco jurídico nacido de la LRBRL, no sólo no se ha incluido entre las funciones preceptivas de la Secretaría de las corporaciones locales la de informar todos y cada uno de los expedientes, sino que ni siquiera se ha mantenido el deber de advertir la manifiesta ilegalidad que en el anterior ordenamiento jurídico se imponía a sus titulares cuando creían encontrarse ante acuerdos o resoluciones que padecían de este grave vicio<sup>817</sup>. Pero, ¿puede equivaler esto a aceptar que, fuera de los supuestos preceptivos tasados, el Secretario no puede emitir informe ante claras y evidentes propuestas de acuerdo o resoluciones que considere ilegales? Creemos, sinceramente, que ante estos casos no puede permanecer inalterado; es más tampoco le resulta conveniente adoptar posturas pasivas ante la posibilidad cierta de verse sometido a reproches disciplinarios e, incluso, de índole penal<sup>818</sup>.

Ahora bien, tampoco creemos conveniente ni factible trasladar a su esfera de actuación la impronta del deber de informar en todos y cada uno de los expedientes que se tramiten, tarea ingente que excedería de sus posibilidades de actuación con merma de la eficacia debida. Lo que sí consideramos plausible sería la introducción de una modificación en el RD 128/2018 que aclarase de manera más certera su capacidad de intervención en los procedimientos administrativos locales. Así se debería reconocer la facultad expresa del Secretario de poder plasmar, si no en un informe (reservado a casos de especial trascendencia en los que su emisión es preceptiva), sí en notas informativas de conformidad o disconformidad las advertencias de legalidad que considerase oportunas.

En este sentido opinamos que sería muy positivo incorporar un nuevo apartado entre las funciones de asesoramiento legal preceptivo que relaciona el artículo 3.3 del nuevo reglamento, con un tenor literal similar al siguiente:

---

<sup>817</sup> PLAZA ARRIMADAS, L.: «Los expedientes conclusos y las funciones del Secretario, con especial referencia a la advertencia de manifiesta ilegalidad», en *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 1, enero 1994, pg. 35.

<sup>818</sup> GÓMEZ SANZ, M.A.: «Detrás del telón de la corrupción. El papel silencioso de los Habilitados Nacionales» en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. 209/2018, pg. 29, cita varios casos que nos sirven de ejemplo, como la de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Cádiz, de 17 julio de 2006, en la que de manera textual se llega a afirmar en su FJ tercero que: “El hecho de que no conste que, por el Secretario del Ayuntamiento, se le advirtiera (al alcalde) de la ilegalidad del nombramiento, lo cual es sorprendente, inadmisibile e impropio de quien está encargado de advertir tamaña y flagrante ilegalidad, conforme al artículo 92 de la Ley 7/1985 ...”.

*Letra ...)* El examen de los expedientes que vayan a ser sometidos al Presidente, bien para su aprobación o bien para su inclusión en el orden del día del órgano colegiado correspondiente, a los efectos de verificar los siguientes aspectos:

- a) Competencia del órgano resolutorio.
- b) Que el expediente reúne los documentos y trámites preceptivos para alcanzar su fin.

*Del resultado de dicho examen se podrá dejar constancia, con carácter previo a la adopción de la resolución que corresponda, mediante nota de conformidad o disconformidad.*<sup>819</sup>

De esta forma creemos que se lograría dotar de contenido los tímidos matices con que se regula esta cuestión en los anteriormente citados artículos 81 y 177 del ROF<sup>820</sup>, con el importante añadido de que adquirirían el carácter normativo básico del que actualmente carecen dada la posición ordinamental supletoria y subordinada de este último reglamento.

En grandes corporaciones esta función podría ser objeto de encomienda a los puestos de colaboración reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional que regula el artículo 15 del RD 128/2018, pues encaja perfectamente entre los cometidos de colaboración inmediata y auxilio a los titulares de la Secretaria para los que están previstos. Precisamente en el próximo punto vamos a abordar la problemática que ha surgido con respecto a la facultad de encomienda o delegación de funciones tras la aprobación del nuevo reglamento de régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

---

<sup>819</sup> En parecidos términos esta propuesta se incluyó en las conclusiones formuladas por el denominado *Foro de Xàtiva*, que en el verano de 2012 organizó una reunión de destacados Secretarios valencianos que han demostrado una especial preocupación e inquietud en el ámbito de la modernización de los aspectos profesionales. Vid. ALMONACID LAMELAS, V.: «Las funciones y responsabilidades de los Secretarios en la administración electrónica».

<sup>820</sup> RODRIGO MORENO. F: «Las funciones del Secretario según la legislación vigente», en *Revista El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, núm. 4, de 29 de febrero de 1988, pgs. 429 a 423, en su comentario a dichos artículos ha escrito con gran elocuencia: “*Detengámonos un poco en ésta, a simple vista, sencilla función, porque no lo es tanto. Desaparecida, en el aspecto jurídico, la función fiscalizadora del Secretario a través de la advertencia de ilegalidad, sobre el conjunto de las actuaciones corporativas, el legislador no hace sino dar vueltas, como una mariposa alrededor de una llama, en torno a este problema: no se desea atribuir al Secretario el deber de fiscalizar jurídicamente toda actuación de los órganos corporativos, pero tampoco se desea que esta actuación se realice sin su apoyo jurídico. Y naturalmente la mariposa, que no quiere quemarse, se ha de acercar a las soluciones, pero no de cara, sino por caminos laterales, sin acabar de encontrarlas. Se desea que la Corporación tenga en todo caso el apoyo jurídico del Secretario, pero sin que éste pueda imponerlo si aquella no lo desea de forma clara y manifiesta, aunque pueda y, en alguna medida, aun deba, introducirlo por vías indirectas, como la de esta aparentemente ínfima función de que tratamos.*”

2) Eliminación de la facultad de encomienda de las funciones reservadas de la Secretaría a otros funcionarios carentes de la habilitación de carácter nacional, a propuesta de su titular.

El nuevo reglamento de régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional aprobado por el RD 128/2018 viene a sustituir y derogar, entre otras normas, al anterior RD 1.174/1987, en cuyo artículo 13.2 se contenía la siguiente prescripción:

*“Las funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, recogidas en los artículos 2 y 3 y concordantes de este Real Decreto, respecto de Juntas, Órganos o Entidades de la Corporación distintas del Alcalde, Pleno o Comisión de Gobierno decisoria, podrán ser encomendadas por la Corporación a funcionarios propios de la misma carentes de la habilitación nacional, a propuesta del titular de la Secretaría y que actuarán como delegados de éste”.*

A diferencia de otros preceptos, el transcrito no ha tenido su réplica en el nuevo reglamento, por lo que ha desaparecido esta facultad de descarga de trabajo del titular de la Secretaría en otros funcionarios propios de la Corporación carentes de la habilitación nacional. En consecuencia, sólo podrá articularse una encomienda de apoyo y auxilio inmediatos a través de la creación de los puestos de trabajo de colaboración reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional que previene el artículo 15 del RD 128/2018 para suplir este déficit<sup>821</sup>.

Las respuestas a los interrogantes que se han planteado ante el Ministerio de Política Territorial y Función Pública por el Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local sobre este particular apuntan hacia este sentido. Y más aún, la contestación que ha dado la Dirección General de la Función Pública de ese Ministerio a una reciente consulta formulada por el órgano autonómico competente en materia de régimen local del Govern de las Illes Balears, -y a la que hemos podido tener acceso-, interpreta que las funciones que sobre fe pública y asesoramiento legal preceptivo tienen reservadas los Secretarios de las entidades locales se refieren, única y exclusivamente, a los órganos decisorios y necesarios de la Corporación enunciados en los artículos 20 y 32 de la LRBRL<sup>822</sup>, quedando fuera de dicho alcance aquellos organismos y

<sup>821</sup> DE LA PEÑA GUTIÉRREZ, M.R.: «Las funciones de Secretaría», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. monográfico 2019, pg. 90.

<sup>822</sup> Alcalde, Pleno y Junta de Gobierno Local, en todos los Ayuntamientos; Presidente, Junta de Gobierno y Pleno en las Diputaciones provinciales.

entidades dependientes que conforman la denominada Administración institucional, tales como organismos autónomos, fundaciones, sociedades mercantiles, ....., etc.

No compartimos este criterio tan limitativo de la Dirección General de la Función Pública, pues en los artículos 2 y 3 del RD 128/2018 se alude a la reserva respecto de órganos colegiados de la Corporación en que se adopten acuerdos que vinculen a la misma, o de órganos unipersonales con competencias resolutivas. Está claro que de esta manera quedan fuera de la reserva del Secretario sus funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo en las sesiones de las Comisiones Informativas, dada su naturaleza meramente deliberativa, pero creemos que no ha lugar a extender esta exclusión a los órganos personificados dependientes. Como fundamento de nuestra postura nos basamos en el acertado criterio de la STS de 27 de diciembre de 2013 (Rec. 3147/2012), en la que el alto tribunal considera en su FJ quinto que *“la reserva legal a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional es de funciones y no órganos; de ahí que la misma debe operar allí donde la función se sitúe, e independientemente de cuál sea el órgano u órganos que la realicen”*<sup>823</sup>.

Sea como fuere, nuestro planteamiento de base pasa por emitir un juicio negativo a la desaparición de la citada facultad de propuesta del Secretario de encomienda de funciones a personal no habilitado para el ejercicio delegado de funciones reservadas de fe pública y asesoramiento legal preceptivo en órganos corporativos distintos del Alcalde, Pleno o de la Junta de Gobierno Local<sup>824</sup>. Y ello a pesar que la solución alternativa propuesta de creación de nuevos puestos de colaboración reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional nos merezca el mayor de nuestros elogios, pero la realidad práctica que conocemos en nuestro día a día es que la misma va a ser muchas veces inviable. Las entidades locales son reacias a creación de estos nuevos puestos, y más en el entorno actual de limitaciones presupuestarias de gasto en materia de personal.

En su lugar, nuestra propuesta pasaría por contemplar expresamente en el propio artículo 92.bis de la LRBRL la habilitación legal para poder efectuar la encomienda de funciones ahora suprimida, y después recoger el desarrollo reglamentario adecuado en una reforma puntual del RD 128/2018 en términos

---

<sup>823</sup> DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local...*, cit., pg. 83, aduce idéntico razonamiento, tanto en lo que atañe a la exclusión explícita de la reserva en las Comisiones Informativas, como la preceptividad de la extensión de la misma a la denominada Administración institucional dependiente de la propia Corporación.

<sup>824</sup> Denominación actual de la antigua Comisión de Gobierno tras la reforma de la LRBRL de 2003.

parecidos a los ahora derogados. De esta manera se obviaría el importante impacto en la carga de trabajo que representa su omisión actual, redundando en una mayor eficacia y eficiencia en la distribución de tareas que dirige el Secretario en su propia parcela, que podría disponer –si así lo considerase conveniente- de los recursos humanos *reales* a su alcance para el cumplimiento de los importantes cometidos que tiene asignados.

3) Ausencia de una atribución expresa al Secretario de las funciones de coordinación y dirección de las obligaciones corporativas en materia de transparencia e implantación de la Administración electrónica.

Entre otros objetivos, el RD 128/2018 pretende acometer la necesaria adaptación del diseño de las funciones de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional al marco normativo más reciente, adecuando el rol que éstos desempeñan en las entidades locales a los modernos postulados de la Administración pública del siglo XXI<sup>825</sup>.

En este contexto normativo adquieren una importancia muy especial la Ley estatal de 2013 sobre transparencia y acceso a la información (LTAIBG), así como las de 2015 sobre procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público (LPACAP y LRJSP), dado el carácter básico y transversal que conllevan las materias de transparencia e implantación de los nuevos procedimientos electrónicos para el conjunto de todas las Administraciones Públicas.

Resulta lógico que el nuevo reglamento del régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional de 2018 haya incorporado estas nuevas premisas, aunque a nuestro juicio lo haya realizado de una manera vaga e imprecisa, faltando una atribución formal expresa en cuanto al contenido concreto de las nuevas funciones asignadas relacionadas directamente con estos nuevos ámbitos temáticos.

Así, por lo que se refiere a la transparencia, en el artículo 2.3 del RD 128/2018 se establece con carácter genérico que las funciones necesarias que corresponden a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, -y que se detallan en los artículos 3, 4 y 5 siguientes-, se desarrollarán en garantía del principio de transparencia, además de los ya conocidos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

---

<sup>825</sup> CAMPOS ACUÑA, M.<sup>a</sup> C.: «Funciones de los Secretarios en materia de transparencia en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo», en *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 8, agosto de 2018.



Más allá de esta vaga cita no encontramos en el elenco de funciones que siguen una determinación concreta y específica de cuál ha de ser el contenido necesario para la aplicación de este principio. Tan sólo podríamos indicar que en el apartado j) del artículo 3.2, correspondiente a las funciones de fe pública del Secretario, se contempla como función atribuida la de *“Disponer que se publiquen, cuando sea preceptivo, los actos y acuerdos de la Entidad Local en los medios oficiales de publicidad, en el tablón de anuncios de la misma y en la sede electrónica, certificándose o emitiéndose diligencia acreditativa de su resultado si así fuere preciso”*. Nosotros entendemos que este enunciado es francamente parco y escaso, y que en ningún caso satisface el debido cumplimiento de las obligaciones corporativas que se derivan de los postulados sobre transparencia y acceso a la información que impone la LTAIBG estatal de 2013 y otras leyes autonómicas que han complementado la legislación vigente en esta importante materia.

Por este motivo creemos que el RD 128/2018 debería modificarse para recoger una ampliación de dichas funciones, atribuyendo al Secretario, por el contenido tradicional generalista de sus cometidos, la dirección y responsabilidad en este apartado temático<sup>826</sup>.

Como hemos visto en un apartado precedente, la legislación sectorial de contratación pública es la única que contempla, por el momento, la asignación específica a los titulares de la Secretaría de las funciones de coordinación de las obligaciones en materia de publicidad e información que impone la LTAIBG. Pero éstas vienen referidas exclusivamente a ese ámbito concreto de la contratación pública en la Administración Local<sup>827</sup>, razón por la cual consideramos necesaria su generalización al conjunto de la gestión pública local.

De otra parte, estrechamente vinculada a la transparencia se encuentra el proceso de transformación que se está llevando a cabo para la definitiva implantación de la denominada Administración electrónica. No se trata de un simple *desideratum*, sino que la consecución de este objetivo es una obligación impuesta normativamente por las anteriormente citadas LPACAP y LRJSP, y cuya realización se está demorando más de lo previsto en la mayoría de

---

<sup>826</sup> Ya comentamos en su momento que la Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Reutilización de la FEMP apunta en este mismo sentido, detallándose en su artículo 6º los principales contenidos de las funciones asignadas, destacándose entre las mismas la coordinación en materia de información, la tramitación de las solicitudes de acceso a la información, la elaboración de los informes en materia de transparencia administrativa o la difusión de la información pública adoptando las medidas oportunas para asegurar su puesta a disposición de los ciudadanos.

<sup>827</sup> Apartado 8º de la disposición adicional tercera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

nuestras entidades locales, debido a la falta de medios y soporte técnico necesario que ello requiere.

Se trata, sin lugar a dudas, de un paso trascendente en el camino de la modernización de todas las Administraciones Públicas españolas, acompasado al ritmo que demanda una sociedad en constante evolución tecnológica. Este proceso no es nuevo en el devenir histórico de nuestro país, pues como bien explica JORDI CASES I PALLARÉS<sup>828</sup>, los cambios en los sistemas y técnicas instrumentales administrativos de nuestras entidades locales se perciben de manera gradual desde los inicios del constitucionalismo gaditano, en el que se dieron los primeros pasos para la incorporación generalizada del papel como elemento material imprescindible en el que documentar los expedientes, pasando más tarde por la introducción de la mecanografía a principios del siglo XX y continuando con la tecnología informática de finales de la década de los ochenta del siglo pasado, hasta llegar a la progresiva e incipiente implantación de la administración electrónica en nuestros días<sup>829</sup>.

Como no podría ser de otra forma, en el RD 128/218 se procede a una transformación electrónica de las funciones de la Secretaría, siendo especialmente relevante este nuevo prisma de actuación en lo que se refiere al apartado de la fe pública. De esta manera son objeto de reconversión digital las clásicas funciones de transcripción de actas y resoluciones, certificaciones de todos los actos y acuerdos, así como su remisión telemática a las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva.

Lo que no se contempla en el listado de funciones que recoge el nuevo reglamento básico estatal es la atribución al Secretario de la coordinación y dirección del proceso de implantación de la Administración electrónica en la correspondiente entidad local, cuestión que consideramos merecedora de ser calificada como de *desajuste funcional*. En este sentido entendemos que resultaría muy conveniente dicha atribución expresa porque, para el impulso de esta trascendental iniciativa de cambio sistemático en nuestras actuales

---

<sup>828</sup> CASES I PALLARÉS, J.: «Los métodos de trabajo y las tecnologías. Evolución de la regulación jurídica», en la obra colectiva *Secretarios, Interventores y Tesoreros... Doscientos años al servicio de la ciudadanía*, cit., pgs. 523-545.

<sup>829</sup> Precisamente este prestigioso profesional, Secretario General del Ayuntamiento de Barcelona, concluye afirmando al respecto: “Para terminar esta breve introducción no puedo más que referirme a la posición central del secretario municipal en todos los procesos de transformación administrativa derivados de la implementación de nuevas técnicas y sistemas. Ya las primeras referencias legales a cuestiones de orden técnico jurídico en relación al funcionamiento de las entidades locales incidían de forma directa en el ámbito de la responsabilidad del secretario municipal que asumía la obligación de aplicarlas para garantizar el buen funcionamiento administrativo, hasta nuestros días donde la actuación administrativa a través de sistemas y mecanismos electrónicos impacta sobre el ejercicio de las funciones propias del secretario que asume nuevas responsabilidades en el ámbito de las exigencias derivadas de los principios de la legalidad y seguridad jurídica.”

corporaciones locales, es imprescindible contar con su liderazgo a la hora de diseñar, junto a otros técnicos profesionales cualificados, el modelo electrónico que han de seguir los distintos procedimientos que se tramitan. Por nuestra experiencia creemos que este rol es clave para conseguir el objetivo pretendido, y que sin su efectivo concurso en esa necesaria labor de coordinación va a resultar muy difícil llevar a la práctica la transformación ordenada por el actual marco legislativo.

El vacío apuntado no ha pasado desapercibido por algunas Comunidades Autónomas que, haciendo uso de la capacidad legislativa de que disponen, han introducido en su ámbito territorial la previsión que estamos apuntando. Es el caso, por ejemplo, de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias<sup>830</sup>, en cuyo artículo 55.1.f), bajo el epígrafe de *“Funciones de la Secretaría General”*, incluye la de *“Impulsar y coordinar los procesos de implantación de la administración electrónica en la corporación, en cumplimiento de lo dispuesto en la normativa sectorial de referencia, particularmente en lo que atañe a su función de fe pública”*.

Por las razones expuestas apuntamos la conveniencia de contemplar expresamente esta atribución funcional al titular de la Secretaría mediante una modificación puntual del RD 128/2018 que permita su extensión a todo el territorio nacional, dado el carácter básico de esta norma reglamentaria.

## 5.2. FUNCIÓN DE INTERVENCIÓN

Como hemos comentado en el capítulo XI anterior, los cambios operados tras la última gran reforma del régimen local español que ha supuesto la LERSAL han destacado, singularmente, la voluntad del legislador de reforzar la función de los órganos interventores en las entidades locales. Este propósito ha venido refrendado por una mejor clarificación de las tareas de control interno financiero y presupuestario que tienen encomendadas, además de una atribución expresa de la función de contabilidad que antes aparecía compartida, de manera difusa, con los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional que ejercen la función de Tesorería.

A estos cometidos hay que sumar ahora la dación periódica de cuentas que deben rendir los Interventores locales a la Administración General del Estado a través de la plataforma virtual del Ministerio del ramo competente en materia de Hacienda Pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 de la

---

<sup>830</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de Canarias*, núm. 70, de fecha 14 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2015/070/index.html>

Orden HAP/2015/2012, de 1 de octubre, por el que se desarrollan las obligaciones de información previstas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Además deben inspeccionar la contabilidad de los organismos autónomos, de las sociedades dependientes de la Entidad Local, así como de sus entidades públicas empresariales, de acuerdo con los procedimientos que establezca el Pleno. El colofón de esta cascada de nuevas responsabilidades lo representa la asunción del registro de facturas, lo que les obliga a realizar su seguimiento para cumplir los objetivos marcados en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por el que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales<sup>831</sup>, y de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público<sup>832</sup>, debiendo emitir los informes que las normativas citadas les exijan<sup>833</sup>.

Expuesta esta panorámica previa de las funciones actuales de los Interventores de la Administración, nos aprestamos a señalar determinados déficits que derivan de esta situación y que pasamos a comentar a continuación de forma sucinta.

#### 1) Supresión de la expresa facultad de encomienda de funciones por vía de delegación en otros funcionarios carentes de la Habilitación Nacional.

Nos encontramos con el mismo problema que hemos comentado anteriormente para los Secretarios, pues al no haberse incluido en el RD 128/2018 un precepto similar al contemplado en el anterior artículo 13.2 del RD 1174/1987, no es posible actualmente aligerar la gran carga de trabajo de los Interventores a través del mecanismo de la peculiar delegación de funciones en otros funcionarios no habilitados nacionales de la propia corporación<sup>834</sup>. Además no hay que perder de vista que, por determinación legal prevista en el artículo 213 del TRLHL –modificado por la LERSAL–, las entidades personificadas (organismos autónomos, en particular), forman parte ineludible de las responsabilidades reservadas de la función interventora, razón por la

<sup>831</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 314, de fecha 30 de diciembre de 2004. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2004/12/30/pdfs/A42334-42338.pdf>

<sup>832</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de fecha 28 de diciembre de 2013. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/28/pdfs/BOE-A-2013-13722.pdf>

<sup>833</sup> ORTEGA JIMÉNEZ, P.: «Las funciones de Intervención», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. monográfico 2019, pg. 134.

<sup>834</sup> DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local...*, cit., pg. 85, expresa igual preocupación, al señalar que: “No orillo el importante impacto en la carga de trabajo que supone en muchas entidades locales negar la viabilidad de la delegación”.

cual es menester que el titular de este órgano cumpla con su especial diligencia estos encargos, aunque para ello deba apoyarse en personal de su confianza en quien pueda delegar.

Sabemos que existe la posibilidad reglamentaria de crear nuevos puestos de trabajo de colaboración, reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y que ésta debe ser la solución más apropiada para afrontar este déficit. Sin embargo no se nos oculta tampoco la dificultad real de ponerla en práctica, dadas las reticencias que por razones económicas o de otra índole se producen en estos casos.

Es por ello que nuestra propuesta de mejora estaría enfocada, en primer lugar, al fomento de la creación de nuevos puestos de trabajo de colaboración reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional para apoyar las ingentes funciones que tienen actualmente reservadas los Interventores en nuestras entidades locales. Para ello tanto la Administración General del Estado, como las respectivas Comunidades Autónomas, deberían apoyar y facilitar la introducción de este mecanismo colaborador, informando y adoptando las iniciativas que sean procedentes en el ámbito propio de sus respectivas competencias. En particular, el Estado debería replantearse muy seriamente los sistemas de acceso a esta Subescala, revisando el sistema de exámenes exigido para el mismo, tal como hemos comentado en su lugar correspondiente de nuestro estudio.

Y si aún así no se llegasen a obtener resultados satisfactorios a corto plazo, apelamos a la misma solución propuesta para los Secretarios en el sentido de habilitar legal y reglamentariamente la reposición del sistema anterior, en el que sí era posible la encomienda de funciones a otros funcionarios propios de la corporación carentes de la Habilitación Nacional.

## 2) Inexistencia de garantía de asistencia preceptiva del Interventor en las sesiones de los órganos colegiados decisorios con ocasión del debate de asuntos de contenido económico-financiero o presupuestario.

Como acertadamente advierte Pilar ORTEGA JIMÉNEZ<sup>835</sup>, no existe ninguna norma que exija la presencia obligada del Interventor en las sesiones de los órganos colegiados decisorios de la corporación.

Efectivamente, la constitución válida de los mismos no precisa, en ningún caso, de su asistencia, pero esto no significa que no deba ser

---

<sup>835</sup> ORTEGA JIMÉNEZ, P.: «Las funciones de Intervención», cit, pg. 135.

conveniente garantizar la misma cuando hayan de ser objeto de debate asuntos económicos que conciernen, de suyo, a su cualificado ámbito de competencia profesional. En la legislación histórica sí que existía esta previsión, pues sin necesidad de remontarnos más atrás, el artículo 78.2 del RD 3047/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local, establecía que *“El Interventor asistirá a las sesiones de la Corporación, con voz, pero sin voto”*<sup>836</sup>.

En determinados preceptos del ROF<sup>837</sup> se intuye la presencia de este funcionario en el desarrollo de las sesiones, ya sea para contemplar la posibilidad de emitir informes *in voce*, como también para facultarle en solicitar del Presidente su intervención al haberse planteado en el debate alguna cuestión sobre la que pueda dudarse en relación a sus repercusiones presupuestarias. Sin embargo ya sabemos la escasa jerarquía normativa de que dispone este reglamento estatal de 1986, catalogado como una norma de carácter supletorio y prácticamente inaplicado en aquellas entidades que disponen de un reglamento de organización propio.

Esta perspectiva se agudiza si se tiene en cuenta que no ha sido objeto de réplica en el RD 128/2018 la previsión que establecía el derogado artículo 4.1 h) del RD 1174/1987, habilitador en norma de carácter básico de la previsión de solicitud de intervención en el debate a la que hemos hecho referencia en el párrafo anterior. Por este motivo Pilar ORTEGA JIMÉNEZ llega a la conclusión de que la desaparición de esta atribución, a la que se asociaba el citado precepto del RD 1174/1987, implica que la misma ha quedado clasificada como parte del control financiero, el cual se realiza de manera posterior, entendiéndose por ello que en ningún caso se debería realizar la función interventora de manera verbal en estas sesiones<sup>838</sup>.

A pesar de ello, esta misma autora concluye que bien podría ser conveniente su presencia en aquellas sesiones en las que se traten asuntos económicos, en la misma línea de opinión que otros tratadistas<sup>839</sup>, pues resulta ciertamente difícil de entender su ausencia en aquellas sesiones en donde se discutan, por ejemplo, asuntos trascendentes como pueden ser la aprobación del presupuesto anual, la concertación de operaciones de crédito o la aprobación de la Cuenta General<sup>840</sup>.

---

<sup>836</sup> DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local...*, cit., pg. 169.

<sup>837</sup> Así, en el 92.2, 94.3, 101 f) y 113.3 c).

<sup>838</sup> ORTEGA JIMÉNEZ, P.: «Las funciones de Intervención», cit, pg. 136.

<sup>839</sup> NÚÑEZ RUIZ, M.J.: *Régimen de Sesiones de las Corporaciones Locales*. Editorial Montecorvo, Madrid, 1989, pg. 129.

<sup>840</sup> DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local...*, cit., pg. 169

Nosotros también coincidimos en estas consideraciones, y proponemos la introducción de las modificaciones legales y reglamentarias necesarias para incluir de modo preceptivo la asistencia del Interventor en las sesiones donde se debatan puntos que afecten a la esfera de sus atribuciones funcionales. El momento para concretar dicha necesaria participación sería aquél en el que se fija el orden del día de la sesión, que debe contar siempre con la asistencia preceptiva del Secretario, al objeto de informar al Presidente sobre la concurrencia de esta eventualidad.

### 3) Ausencia del carácter preceptivo del informe del Interventor en los procedimientos de aprobación, establecimiento o modificación de tributos locales.

El último de los desajustes funcionales que a nuestro juicio padece la función de Intervención, en el marco normativo vigente, es aquel que concierne a que no se haya previsto la emisión preceptiva del informe del Interventor en la materia de imposición y ordenación de los recursos propios de carácter tributario.

Como bien apunta M. DOMINGO ZABALLOS, resulta sorprendente que el RD 128/2018 haya obviado este supuesto en su artículo 4.1.b) cuando establece la necesidad de contar con el informe preceptivo previo del Interventor en otros supuestos de trascendencia económica como son los proyectos de presupuestos y los expedientes de modificación de los mismos, la concertación o modificación de las operaciones de crédito, y la aprobación de la liquidación del presupuesto.

El error procede, con bastante probabilidad, de haber pasado por alto que con la reforma de la LRBRL de 2003, -operada con ocasión de la aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local-, desapareció la exigencia del informe previo del Interventor en esta materia, por no precisarse ya un quórum especial de mayoría absoluta en su aprobación. Por este motivo, creemos que el reciente reglamento de régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional debería haber subsanado esta omisión incluyendo nuevamente este supuesto, por tratarse de una cuestión lógica y

coherente con las funciones que tiene asignada la Intervención en las entidades que conforman la Administración Local<sup>841</sup>.

Algunas normativas autonómicas así lo han recogido en su legislación propia de régimen local, como sucede en las Illes Balears<sup>842</sup>. En consecuencia, y para su debida extensión a todo el territorio nacional, propugnamos una modificación del citado precepto del RD 128/2018 a efectos de su inclusión con el carácter de norma básica estatal que merece este supuesto.

### 5.3. FUNCIÓN DE TESORERÍA

El tradicional y progresivo debilitamiento de las funciones de los Tesoreros de Administración Local, anteriormente denominados Depositarios, experimenta una importante enmienda en los últimos tiempos, tendencia recuperadora de protagonismo que queda confirmada de manera evidente con la nueva regulación que para los mismos se prevé en el reciente RD 128/2018.

Esta evolución alcista empezó con la derogación del anterior artículo 92.4 de la LRBRL por el EBEP, pues la disposición adicional segunda de este último no contempló la excepción de reserva de funciones de tesorería en favor de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional que preveía el primero de estos preceptos cuando en su redacción originaria estableció que: *“podrá ser atribuida a miembros de la Corporación o funcionarios sin habilitación de carácter nacional, en aquellos supuestos excepcionales en que así se determinará por la legislación del Estado”*. Esta salvedad no es recuperada por el vigente artículo 92 bis de la LRBRL, que en su modificación puntual operada por medio del artículo 3 del Real Decreto-Ley 10/2015, de 11 de septiembre, ha ampliado a la subescala de Secretaría-Intervención la posibilidad de reserva de funciones de tesorería y recaudación.

Como hemos adelantado, el RD 128/2018 ratifica este proceso y, además, se ocupa de reforzar la función de tesorería en todas las Entidades Locales, diferenciando las funciones de tesorería, por un lado, y las de gestión de ingresos y recaudación, por el otro. Ambas funciones son asignadas, en

---

<sup>841</sup> DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local...*, cit., pgs. 165 y 166, afirma con clarividencia que *“No es lógico que deba emitir dictamen el Interventor sobre procedencia de la implantación de nuevos servicios o la reforma de los existentes a efectos de evaluación de la repercusión económico-financiera y estabilidad presupuestaria de las respectivas propuestas (art. 4.1.b).5º) y en el mismo artículo no incluya explícitamente el informe previo del que hablamos”*.

<sup>842</sup> Artículo 85. *Informes previos de legalidad. 1. Es necesario el informe previo del secretario o de la secretaria y, si procede, del interventor o de la interventora de quienes legalmente les sustituyan, para la adopción de acuerdos en los siguientes casos: ... c) Imposición y ordenación de los recursos propios de carácter tributario.*



cuanto a su titularidad y dirección, al órgano correspondiente de la Entidad Local, es decir, al Tesorero, por lo que se produce un novedoso reconocimiento del mismo como órgano administrativo de gestión<sup>843</sup>.

Además, hay que señalar que este último reglamento asigna nuevas y destacadas funciones a la Tesorería, como son:

- La formación de planes, calendarios y presupuestos de Tesorería, con especial mención al Plan de Disposición de Fondos, donde se recogen los criterios a aplicar en la expedición de las órdenes de pago y el orden de prioridad en la realización de los mismos
- La elaboración de informes que determina la normativa sobre morosidad relativa al cumplimiento de los plazos previstos legalmente para el pago de obligaciones, y dación de cuenta periódica al Pleno de la corporación.
- Autorización de la remisión de la información económico financiera que el Interventor debe rendir puntualmente al Ministerio de Hacienda y Función Pública a través de la plataforma telemática correspondiente.
- Jefatura de los servicios de gestión de ingresos.

Este considerable compendio de funciones es objeto de atribución al puesto de trabajo denominado Tesorería, y su desempeño está reservado a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional pertenecientes a las siguientes subescalas:

- Corporaciones cuya Secretaría esté clasificada en primera o segunda clase: subescala de Intervención-Tesorería, sin distinción de primera o segunda categoría.
- Corporaciones cuya Secretaría esté clasificada en clase tercera: se posibilita la agrupación de varios municipios para el sostenimiento en común de un puesto de Tesorería, reservado a la Subescala de Secretaría-Intervención.

En esta función de Tesorería que ahora analizamos los desajustes que padece la misma vienen dados, a nuestro entender, por una evidente asincronía entre los loables objetivos perseguidos y la realidad de su posible cumplimiento. Una vez más, -y aquí quizás con mayor intensidad-, se puede visualizar la gran desproporción entre plazas a cubrir y efectivos disponibles,

---

<sup>843</sup> FARFÁN PÉREZ, J.M. y MOTA SÁNCHEZ, M.: «Funciones de Tesorería Municipal y el nuevo Reglamento de Funcionarios de Habilitación Nacional», en Revista de Estudios Locales, n.º 215, recopilatorio de 2018, pgs. 218 y 219.

situación que se ha agravado con el incremento de nuevos puestos de trabajo que están ahora reservados a las diferentes subescalas de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional antes citadas.

El propio RD 128/2018 parece ser consciente de esta realidad y así, en su disposición transitoria sexta, establece en sus apartados 2 y 3 determinadas previsiones encaminadas a posibilitar el cumplimiento de las atribuciones contenidas en su articulado respecto a las funciones de tesorería.

De esta manera, por un lado obliga a las Corporaciones locales cuya Secretaría esté clasificada en segunda clase, y su puesto de Tesorería no esté reservado a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional a la entrada en vigor del nuevo reglamento, a modificar su relación de puestos de trabajo y a solicitar a la Comunidad Autónoma correspondiente la inclusión del mismo en los procedimientos de provisión ordinarios de este colectivo funcional.

De otra, en su último apartado, previene que para aquellas entidades locales cuya Secretaría esté clasificada en 3.<sup>a</sup>, el ejercicio de la Tesorería recaerá, de manera excepcional, en el titular del puesto de Secretaría, cuando no haya sido posible su cobertura mediante varios sistemas preferentes como son: agrupaciones de municipios, servicios técnicos de Diputaciones provinciales o entidades equivalentes o Comunidades Autónomas uniprovinciales, acumulación de funciones, creación de un puesto de colaboración o desempeño por funcionario propio.

En la primera de estas disposiciones se destila cierto recelo ante un eventual y generalizado incumplimiento de esta obligación por parte de las entidades locales destinatarias del mismo, al utilizar la forma imperativa de *“deberán modificar ...”* en el texto indicado. Hasta ahora, y por lo que respecta a la muestra de que disponemos en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el nivel de seguimiento ha sido parcial<sup>844</sup>, y en ningún caso se ha logrado la provisión de alguna de estas nuevas plazas en los concursos que se han convocado desde entonces.

En cuanto a la segunda de estas medidas, la respuesta que conocemos también en la Comunidad Autónoma que seguimos como ejemplo tampoco es alentadora, pues no se ha creado ninguna agrupación de Tesorería, ni tenemos noticias de que ninguno de los tres consejos insulares haya creado un servicio de asistencia específico, ni que se hayan clasificado nuevos puestos de

---

<sup>844</sup> Por el momento, sí han cumplido con esta obligación los ayuntamientos de Andratx, Capdepera, sa Pobla, Pollença, Sant Josep de sa Talaia, Sant Llorenç des Cardassar, Sant Lluís y Sóller.

colaboración para subvenir estas necesidades. Por lo tanto, en el día a día de las entidades locales baleares de municipios clasificados en la tercera categoría, es decir aquellos que cuentan con una población no superior a los cinco mil habitantes y son los mayoritarios en su número, el desempeño de las funciones de Tesorería o bien las lleva a cabo un funcionario propio de la misma corporación, o bien ha recaído en el secretario-interventor titular de la plaza de Secretaría. Ésta última opción implica un acentuado incremento en la ya de por sí considerable carga de trabajo del único Funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional presente en la corporación, amén de suponer un conflicto de intereses al confluir en sus cometidos el ejercicio de funciones de asesoramiento (Secretario), de control y fiscalización (Interventor) y de gestión (Tesorero)<sup>845</sup>.

Nuestra propuesta para solventar este desajuste pasa una vez más por la revisión y mejora de los sistemas de acceso a las subescalas correspondientes de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, con la finalidad de incrementar el número de plazas ofrecidas en los procesos selectivos y acomodar los mismos a las necesidades existentes, sin merma, en ningún caso, de la calidad y nivel de conocimientos que deben demostrar los aspirantes.

También creemos muy necesario que los entes supramunicipales con competencias de asistencia técnica municipal sean conscientes de este problema y procedan a regularizar la deficiente prestación actual de estos servicios. Para ello deberán crear y organizar los equipos profesionales necesarios, con personal perteneciente a las Subescalas que correspondan de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, para garantizar esta imprescindible asistencia técnica. El estado actual de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) pueden ser un elemento coadyuvante muy importante en el desempeño de estas funciones, facilitando su prestación al margen de su presencia personalizada en las entidades locales destinatarias de estos servicios, dada la dificultad que implica cumplir la frecuencia a diario en las mismas.

---

<sup>845</sup> Éste es uno de los motivos por los que el Consejo General del Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, de conformidad con el acuerdo adoptado por su Comisión Ejecutiva el pasado 11 de mayo de 2018, decidió impugnar en la vía contencioso-administrativa la citada disposición transitoria sexta del RD 128/2018.

#### 5.4. FUNCIÓN DE SECRETARÍA-INTERVENCIÓN

Hemos dejado para el final el análisis de la función de Secretaría-Intervención, subescala en la que actualmente se clasifican 4.763 de los 8.891 puestos de trabajo reservados al colectivo de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, es decir, más de la mitad de los mismos.

Los problemas que hemos examinado en los tres apartados anteriores confluyen y se acumulan en esta función de Secretaría-Intervención, a la cual, no debemos olvidar, se le atribuyen todas las funciones reservadas a la Habilitación Nacional tras la última reforma del artículo 92 bis. 2 de la LRBRL en 2015.

A todo ello hay que añadir los desajustes específicos de esta función, básicamente derivados de la sobrecarga de trabajo, la necesidad de conocer una ingente cantidad de legislación y la falta de especialización necesaria para afrontar los retos diarios que se suscitan en los pequeños municipios donde prestan sus servicios los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional pertenecientes a esta subescala<sup>846</sup>.

Es importante apuntar también el relevante dato estadístico que de los 8.124 municipios que existen actualmente en nuestro país, unos 6.800 de ellos, aproximadamente, tienen menos de 5.000 habitantes, segmento poblacional en el que se ejercen las funciones reservadas a la subescala de Secretaría-Intervención. Esta circunstancia no les exime de ser exigidos al mismo nivel de calidad en la prestación servicios públicos que a los más poblados, con la dificultad intrínseca de carecer, en muchos casos, de una mínima estructura administrativa. No en balde, el Secretario-Interventor es a veces el único empleado público del Ayuntamiento, y en ocasiones incluso compartido con otros municipios.

Y puestos a ofrecer más cifras, no debemos perder de vista tampoco que según los datos facilitados por el propio Ministerio de Política Territorial y Función Pública, a los que hemos hecho referencia en otro apartado de nuestro estudio, existen actualmente 1.775 puestos vacantes, lo que representa cerca de un 40 % del total de los mismos.

---

<sup>846</sup> ESCUDERO VILLAFÁFILA, M.R. y ARES FALCÓ, P.: «Las funciones de Secretaría-Intervención», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. monográfico 2019, pgs. 56 a 82.

Creemos que la mayor parte de los desajustes planteados son consecuencia directa del condicionante estructural que ocasiona el fenómeno de la infraplanta municipal, caracterizado por el asentamiento disperso y diseminado de la población en pequeños núcleos sobre el espacio geográfico de muchas partes del territorio nacional. En este caso no se trata tanto de cuestiones derivadas de las funciones en sí mismas consideradas, sino en el modo contextual en el que deben ser desempeñadas por sus destinatarios.

Es por ello que nuestras propuestas de mejora van encaminadas a mitigar la que se ha venido en denominar tradicionalmente “*soledad del secretario*”, situación que alude precisamente a un estadio de aislacionismo profesional, nada productivo ni beneficioso, en el que en ocasiones deben desarrollar sus funciones los habilitados nacionales, especialmente en ambientes rurales de escasa entidad demográfica<sup>847</sup>.

En este sentido consideramos conveniente articular las siguientes medidas<sup>848</sup>:

1) Fortalecimiento de los servicios de asistencia técnica a los municipios por las Diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares. De hecho no hay que olvidar que ontológicamente la misión principal de estos entes supramunicipales debe ser la de la prestación de cooperación integral a los municipios, pues es el núcleo funcional histórico que legitima su actividad y razón de ser. Se trata, en suma, de actuar la que es considerada como su competencia más genuina, mediante la organización de buenos equipos técnicos de trabajo, integrados por Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional cuya función fundamental sea precisamente la de prestar servicios y actividades encaminadas a alcanzar el cumplimiento de las obligaciones que competen a los secretarios-interventores y que no pueden conseguir por la falta de medios y especialización que hemos apuntado.

Esta importante previsión viene recogida en el artículo 16 del RD 128/2018 aunque no es ninguna novedad, pues ya existía en la normativa histórica precedente. Sabemos además que hay buenos ejemplos en

---

<sup>847</sup> GALLEGO BURÍN, A., *El Secretario Local...*, cit., pg. 95, describía esta expresión, a finales de la década de los cuarenta del siglo pasado, con este detalle: “*Este ambiente, agobiante para el profesional, máxime antes de la posible adaptación, más o menos obligada, alcanza su mayor presión en el pueblo pequeño (industrial, pesquero o agrícola), donde el Secretario del Ayuntamiento se encuentra literalmente solo, sin amigo o compañero con quien cambiar impresiones sobre una cuestión administrativa, con quien contrastar una duda, a quien confiar un temor*”.

<sup>848</sup> Con parecidas propuestas se decantan ESCUDERO VILLAFÁFILA, M.R. y ARES FALCÓ, P.: «Las funciones de Secretaría-Intervención», cit., pgs. 65 a 71.

determinados servicios de asistencia provinciales<sup>849</sup>, por lo que se trataría de que los mismos se extendieran a todos los demás ámbitos territoriales del país.

2) Creación de agrupaciones de intervención. Ésta sí que es una novedad del nuevo reglamento de régimen jurídico en su artículo 12, ideada para atender a la finalidad que supone el cumplimiento de las complejas obligaciones de la función interventora en los municipios de pequeñas dimensiones que impone la actual normativa.

Creemos que, sin duda, puede constituir un planteamiento de gran potencialidad, pues dotaría de mucha mayor especialización, eficacia y eficiencia la prestación de los cometidos propios de esta función en un ámbito territorial como el descrito. Así, al lado del Secretario-Interventor se incorporaría la figura de un Interventor de carrera, con la categoría de entrada, que descargaría al primero de ellos de su responsabilidad administrativa en una materia cada vez más exigente. Opinamos que se ganaría en profesionalidad, posibilitando que un solo interventor atendiera la gestión económica de varios municipios en régimen de agrupación, permitiendo un control interno, financiero, contable y presupuestario más serio y riguroso<sup>850</sup>.

---

<sup>849</sup> Basta visitar las webs corporativas de las Diputaciones provinciales de Palencia, Valladolid, Badajoz o Tarragona para obtener una plena demostración.

<sup>850</sup> ESCUDERO VILLAFÁFILA, M.R. y ARES FALCÓ, P.: «Las funciones de Secretaría-Intervención», cit., pg. 70.

## **CAPÍTULO XIII.- RETOS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL**

### **1. PLANTEAMIENTO INTRODUCTORIO**

En la encrucijada actual, y de cara a los próximos años, la Escala de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional va a estar sometida a una serie de retos profesionales de los que nos vamos a ocupar en este último capítulo de nuestro trabajo.

Estos desafíos vienen dados por la íntima conexión de las funciones que tienen reservadas, -y el carácter necesario y obligatorio del desempeño de las mismas-, con la necesidad de atender las demandas de la ciudadanía del siglo XXI. La acción pública debe adaptarse a entornos nuevos y cambiantes, y el sector local no representa, por supuesto, ninguna excepción<sup>851</sup>.

Globalización, revolución tecnológica, procesos migratorios y emergencia de nuevos problemas sociales son fenómenos que incidirán también en la prestación de los servicios públicos locales y a los que se deberán enfrentar, desde un punto de visto técnico y profesional, el colectivo funcional objeto de nuestra especial atención.

El impacto de todas estas cuestiones en la vida administrativa de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional va a ser evidente. La respuesta adaptativa a las nuevas situaciones que puedan proporcionar creemos que puede llegar a ser un factor decisivo de cara a su pervivencia.

Para concluir nuestro trabajo, las deducciones que extraigamos de estos análisis nos van a permitir realizar, además, una reflexión final razonada acerca de las perspectivas del futuro que intuimos puede aguardar al colectivo de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local española. Todo ello visionado desde la natural incertidumbre que supone especular sobre cuestiones que resultan ciertamente intangibles en el momento presente.

---

<sup>851</sup> PÉREZ-BAROJA VERDE, I.: «Retos y desafíos del régimen jurídico de la Habilitación de carácter nacional», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. monográfico 2019, pgs. 42-52.

## 2. RETOS Y DESAFÍOS DE LA HABILITACIÓN NACIONAL. SU FUNCIÓN REGENERADORA.

Como hemos apuntado en el epígrafe introductorio anterior, nuevos retos se atisban en el panorama presente y de futuro de los miembros de la actual Escala de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, consecuencia lógica de los cambios tecnológicos y de las circunstancias político-sociales de la sociedad de nuestros días.

Vamos a adentrarnos ahora en un aspecto importante de nuestra investigación, el último, aquel que en cierta manera justifica la formulación de su propuesta. En este sentido creemos que resulta necesario realizar una primera consideración acerca del título escogido, pues el mismo hace referencia mediata a la hipótesis que pretendemos validar: los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local pueden y deben continuar siendo herramientas imprescindibles para afrontar el reto de una *“nueva regeneración”* en nuestras modernas entidades locales, tal como lo fueron en otros momentos de su evolución histórica.

A lo largo de nuestro estudio creemos que esta última afirmación ha quedado suficientemente demostrada. Y para corroborarlo bastaría mencionar, a modo de ejemplo ilustrativo, dos instancias históricas paradigmáticas: la institucionalización de la moderna figura de los Secretarios de Ayuntamiento y de las Diputaciones provinciales en la icónica Constitución gaditana de 1812, y la consolidación de los cuerpos funcionariales de Secretarios e Interventores de Administración Local como agentes decisivos para combatir la lacra del caciquismo local durante la Dictadura de Primo de Rivera.

Ambos episodios constituyen muestras claras de catarsis regenerativa en nuestra Administración Local, en los que la participación activa de nuestros protagonistas supuso una contribución muy positiva en pos del avance que el momento histórico requería. Junto a ellos hay otros más que han quedado convenientemente explicados en el relato evolutivo que hemos narrado –como, por ejemplo, la puesta en marcha de los procesos electorales después de la etapa franquista-, y que nos sitúan en la senda de esa *“nueva regeneración”* que ahora señalamos de manera indiciaria

Si, como afirmamos, ha habido momentos destacados que propiciaron retos regeneracionistas a los que se debió dar cumplida respuesta profesional, cabe preguntarse por qué ahora nos decidimos a alumbrar un nuevo episodio en esta misma dirección. En palabras más concretas, ¿a qué puede obedecer la apelación a una *“nueva regeneración”* como hito motivador de otra necesaria



participación de los actuales Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en dicho objetivo?

Para una necesaria contextualización de la importancia que esta cuestión puede representar debemos partir de una consideración previa que, no por su obiedad, merece ser silenciada. Nos estamos refiriendo al significado que adquiere el principio democrático en la Administración Local, aspecto de suma relevancia al ser esta última la más cercana a los intereses cotidianos de los ciudadanos<sup>852</sup>.

La doctrina especializada ha hecho hincapié en la destacada incidencia de este principio básico del Estado de Derecho en la Administración Local. En este sentido T. FONT I LLOVET afirma que: *“El principio democrático es el fundamento de la autonomía local. Existe, pues, una conexión esencial entre democracia y autonomía local: el principio democrático exige que la “comunidad local”, a través de las entidades locales que la representan, intervenga en los asuntos que la afecten”*.<sup>853</sup>

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones en favor del reforzamiento del carácter democrático de la Administración Local. Así por ejemplo, en su STC 132/2012, de 19 de junio<sup>854</sup>, referida a la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, expuso que el citado principio representaba un límite general a la competencia de las Comunidades Autónomas para desarrollar el régimen local, pues *“El carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política constituye una exigencia inherente a este concepto de autonomía local”*.

La valoración especial del principio democrático en la Administración Local también está presente en la STC 111/2016, de 9 de junio<sup>855</sup>, que declara

---

<sup>852</sup> RIVERO ORTEGA, R.: «Habilitados y Constitución», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. monográfico 2019, pg. 17. Este Catedrático de Derecho Administrativo anuda la especial característica de proximidad administrativa a la relevancia de las funciones que llevan a cabo los secretarios municipales con estas palabras: *“Las principales leyes locales aprobadas en España en los últimos dos siglos han considerado esta figura (los secretarios de la Administración Local) clave para la correcta realización de las funciones encomendadas a ayuntamientos y diputaciones. Su contribución a la buena gestión pública en el nivel local ha sido y sigue siendo sin lugar a dudas decisiva, como bien saben todos los actores relevantes en la Administración más próxima a los intereses de los ciudadanos”*.

<sup>853</sup> FONT I LLOVET, T.: «Principio democrático, autonomía local, estabilidad presupuestaria y servicios públicos: ¿hacia la cuadratura del círculo? », en *Anuario del Gobierno Local*, nº 1 de 2015, pgs. 11 a 21.

<sup>854</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, suplemento al núm. 163, de fecha 9 de julio de 2012. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/07/09/pdfs/BOE-A-2012-9208.pdf>

<sup>855</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, suplemento al núm. 170, de fecha 15 de julio de 2016. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/07/15/pdfs/BOE-A-2016-6839.pdf>

la inconstitucionalidad de la disposición adicional decimosexta de la LRBRL que permitía en determinados casos la aprobación de los presupuestos por la Junta de Gobierno Local. El fallo del Alto Tribunal acoge la tesis esgrimida por la representación letrada de la Junta de Andalucía en el sentido de considerar que, siendo el Pleno el órgano que representa a la ciudadanía, al privarle de sus competencias por no adoptar acuerdos en primera votación, infringiría el citado principio democrático con vulneración del derecho a la participación en asuntos públicos reconocido en el artículo 23.1 CE.

Más recientemente, la STC 137/2018, de 13 de diciembre<sup>856</sup>, por el que se declara nulo el artículo 14 u) de la Ley de las Cortes de Aragón 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón, ha vuelto a incidir en este aspecto al vedar al legislador autonómico la facultad de incrementar las atribuciones de los gobiernos municipales a costa de desapoderar al Pleno de competencias que legítimamente le corresponden en su condición de máximo órgano representativo de la voluntad popular. Para J.M. BAÑO LEÓN, esta última sentencia debe ser interpretada como una decidida y acertada opción del Tribunal Constitucional para fortalecer el principio democrático de la Administración Local<sup>857</sup>.

La Administración Local está, pues, fuertemente impregnada de ese valor democrático que otorga un valor añadido a sus actividades funcionales. Como bien señala R. RIVERO ORTEGA, la recuperación de la Democracia en 1978 incluyó la autonomía local entre sus garantías institucionales, de forma que la Constitución española protege el autogobierno de los municipios, así como propicia la participación de todas las personas en los procesos de toma de decisiones en el nivel más próximo<sup>858</sup>.

Por estos motivos creemos razonado afirmar que una nueva regeneración democrática de las corporaciones locales constituye un reto importante e ineludible en el que pueden y deben participar, de forma activa, los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Con la mirada puesta en conseguir una plena adaptación a los principios transversales de transparencia, integridad y probidad pública, esa regeneración democrática entendemos que pasa por atender a dos objetivos concretos:

a) Por un lado, mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos locales, desterrando la vieja y trasnochada percepción de los “administrados”

---

<sup>856</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, suplemento al núm. 13, de fecha 15 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2019/01/15/pdfs/BOE-A-2019-462.pdf>

<sup>857</sup> BAÑO LEÓN, J.M.: «Reforzamiento del principio democrático en la Administración Local», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. 220, abril 2019, pgs. 60 y 61.

<sup>858</sup> RIVERO ORTEGA, R., «Habilitados y Constitución», cit., pg. 18.

como sujetos destinatarios de los mismos, y substituyéndola por otro concepto mucho más proactivo y democrático como el de “*ciudadanos*”, poseedores de un *status* propio que debe ser garantía de efectividad de los derechos que les asisten por tal condición.

b) Por el otro, contribuir a la erradicación de la lacra de la corrupción, auténtico azote social en nuestros tiempos, merecedor del más enérgico de los repudios y que tanto perjudica en el nivel actual de confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas.

Modernización administrativa y prevención de la corrupción son los ejes vertebradores sobre los que se ha de cimentar una nueva regeneración en la Administración Local de nuestros días y en la que, como hemos avanzado, consideramos imprescindible la participación activa y especial de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, en similitud de respuestas dadas en etapas anteriores<sup>859</sup>.

Ambos aspectos van a ser examinados con mayor detenimiento a continuación, buscando entrever el papel que pueden desempeñar nuestros agentes en la consecución de los objetivos apuntados.

## 2.1. LOS AVANCES TECNOLÓGICOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: LA NECESARÍA READAPTACIÓN A LOS MISMOS DE LAS FUNCIONES RESERVADAS.

La implantación de la llamada Administración Electrónica constituye un reto y una oportunidad para los miembros de la Habilitación Nacional. Los mecanismos de este nuevo paradigma operativo de las Administraciones Públicas refuerzan los principios de seguridad jurídica, eficiencia, eficacia, accesibilidad, participación ciudadana y transparencia, es decir, aquellos que

---

<sup>859</sup> CASES I PALLARÈS, J.: «La función de secretaría y administración electrónica», en la obra colectiva *Guía sobre las funciones de Secretaría*. Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, Madrid, 2019, pg. 367. El actual secretario general del Ayuntamiento de Barcelona coincide plenamente en la identificación de estos dos nuevos retos, y con respecto al retraso temporal de la reciente actualización del estatuto jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional operada por el RD 128/2018 comenta textualmente: “Destacamos este desfase en la medida que resultan más que evidentes los cambios producidos en el ordenamiento jurídico público - para dar respuesta a nuevas y más complejas exigencias sociales-, que han sido importantes y que, a nuestro entender, hubiesen requerido una adecuación del referido estatuto jurídico para responder con mejores instrumentos jurídicos a retos como la lucha contra la corrupción o las exigencias de las normas sobre transparencia”.

están precisamente en la esencia de las funciones públicas reservadas a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional<sup>860</sup>.

El esfuerzo para impulsar una Administración moderna y eficiente tiene su epicentro en las instituciones comunitarias. La Comisión Europea ha definido la Administración Electrónica como el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos, así como reforzar el apoyo a las políticas públicas.

Se ha entendido como la respuesta del sector público a la demanda de un nuevo modelo técnico, económico y social, en el que las TIC se erigen en el centro neurálgico de la mayor parte de las actividades ciudadanas<sup>861</sup>.

En nuestro país su implantación definitiva con carácter de mandato imperativo para las Administraciones Públicas -y no como mero designio programático- viene dado por la promulgación de las Leyes 39 y 40 de 2015 (LPACAP y LRJSP), aunque conocemos que las dificultades surgidas en la efectiva puesta en marcha de esta transformación tecnológica han provocado ya dos aplazamientos temporales de las previsiones relativas a las materias de registros y archivos electrónicos<sup>862</sup>.

El cambio tecnológico es ya imparable, y creemos que la clave para la supervivencia de las funciones que desarrollan los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional tiene que ir pareja a su capacidad de acomodación a los nuevos tiempos.

Nuestros funcionarios deberán implicarse de manera particular y decidida en este proceso transformador digital, asumiendo el oportuno rol de liderazgo para guiar y motivar los cambios que se antojan obligados en sus

---

<sup>860</sup> VILLAESCUSA SORIANO, A.: «Las nuevas tecnologías, instrumento de los Funcionarios con Habilitación de carácter nacional en el ejercicio de sus funciones», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. monográfico 2015, pgs. 46-61.

<sup>861</sup> CASES I PALLARÈS, J.: «La función de secretaría ...», cit., pg, 368, considera que las TIC es una denominación ya anticuada y prefiere hablar de e-administración en el ámbito del sector público.

<sup>862</sup> VILLAESCUSA SORIANO, A., «Las nuevas tecnologías, ....», cit., pg. 61, opina que los principios que se marcan en la exposición de motivos de la LPACAP casan claramente con el objetivo del cumplimiento de las funciones reservadas a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, relativas a la seguridad jurídica, garantía de independencia y transparencia en la actividad administrativa, eficiencia, eficacia y sostenibilidad financiera. Esta circunstancia permite que los medios electrónicos sirvan como instrumento adecuado para el ejercicio de dichas funciones, lográndose también una mejor satisfacción de los principios constitucionales.

respectivas corporaciones, encabezando los equipos técnicos precisos al efecto, junto a informáticos y archiveros.

Su contribución ha de ser trascendente y fruto de una actitud proactiva, desarrollando su innata vocación de servidores de lo público. Han de diseñar los nuevos procedimientos electrónicos que plantea la Administración digital, teniendo en cuenta su implicación en las relaciones con los ciudadanos, en la organización interna corporativa y en aquellas que se entablan con otras Administraciones Públicas<sup>863</sup>.

También deben ser conscientes de que sus funciones se van a reconvertir necesariamente en formato electrónico, lo que va a suponer un esfuerzo considerable de reaprendizaje, especialmente para aquellos que por su edad se encuentren en los últimos estadios de su vida profesional.

Pero estas son las exigencias ineludibles para la subsistencia de la Escala. En este sentido nos adherimos a la opinión generalizada de una gran mayoría de miembros del propio colectivo, que son conscientes de ello, y que interpretan con acierto que el cambio de paradigma incide de forma directa en el ejercicio de las funciones reservadas, razón de ser fundamental de su existencia<sup>864</sup>.

La evolución adaptativa apuntada está afectando ya a la mayor parte de las funciones reservadas a los miembros de la Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, en sus diversas categorías. El marco normativo reglamentario más reciente, constituido por los RRDD 424/2017 y 128/2018, y que hemos analizado con detalle en el capítulo XI de este trabajo, recoge muestras claras de la transformación electrónica que ha afectado a la mayor parte de las funciones que tienen reservadas los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local.

En especial este cambio de entorno operativo tiene una incidencia notable en las funciones tradicionales de la fe pública de Secretaría. Basta dar

---

<sup>863</sup> LOSA MUÑOZ, V.: «Habilitación Nacional y Administración digital: perspectivas de futuro», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. monográfico 2019, pgs. 398-425.

<sup>864</sup> VILLAESCUSA SORIANO, A., «Las nuevas tecnologías, ...», cit., pg. 46, emite acertadamente la siguiente reflexión: *“Esta visión del ejercicio de nuestras funciones no es nueva para el colectivo de habilitados nacionales. Al igual que la creación de los cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios supuso en su momento la introducción en la acción de las entidades locales de principios organizacionales propios de las burocracias weberianas, este momento histórico nos coloca en una posición de agentes necesariamente implicados en la adopción de un modelo de la innovación permanentemente caracterizado por la aceleración de los procesos de transmisión y difusión de la información, la globalización, la inmediatez y la transparencia. Todo ello mediante el uso de herramientas tecnológicas de general y acelerada difusión.”*

una ojeada al elenco descriptivo de los sucesivos apartados del artículo 3.2 del RD 128/2018, para comprobar el grado de tecnificación electrónica que revisten ahora estas funciones<sup>865</sup>.

Pero a nuestro entender, la importancia en la configuración del nuevo formato radica en su proyección pública hacia la ciudadanía, que es su máxima beneficiaria. De esta manera, por ejemplo, todas las publicaciones que se insertan en la sede electrónica corporativa relativas a convocatorias y actas de las sesiones de los órganos colegiados, constituyen muestras sensibles de una nueva cultura informativa de la que son directamente responsables los Secretarios de la Administración Local.

Por su parte, transparencia económica y eficiencia en la gestión de los recursos públicos pertenecen al ámbito profesional propio de la Intervención y de la Tesorería, funciones reservadas cuyo correcto ejercicio también contribuyen en esta misma medida modernizante. En el ya examinado RD 424/2017 se contienen importantes novedades en materia de fiscalización y control interno que deben llevarse a cabo ahora por medios electrónicos. Las nuevas herramientas van a ayudar, sin duda, en el ahorro de trámites de verificación financiera y contable, mejorando los procedimientos aplicables y garantizando unos resultados más certeros y rigurosos. La opinión pública va a estar más y mejor informada en un aspecto clave tan destacado como es el de conocer cómo y de qué manera se manejan los recursos públicos en su propia comunidad local.

En definitiva, el uso del medio electrónico en la relación jurídica administrativa se ha configurado como un derecho subjetivo del ciudadano, imponiéndose –en consecuencia– como una obligación legal para nuestras modernas entidades locales<sup>866</sup>.

Aún así no debemos perder de vista que los avances tecnológicos no han acabado con el vigente proceso de implantación de la Administración digital, sino que el mismo hay que considerarlo como un paso previo para otros niveles que están por venir. En el vigente artículo 41 de la LRJSP se contempla ya el mecanismo de la “*actuación administrativa automatizada*”, que queda definida como aquella en la que no existe intervención directa del empleado público.

---

<sup>865</sup> LLAVADOR CISTERNES, H.: «El nuevo papel de la fe pública», en la obra colectiva *Guía sobre las funciones de Secretaría*. Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, Madrid, 2019.

<sup>866</sup> CASES I PALLARÈS, J.: «La función de secretaría ...», cit., pg. 368.

En esta incipiente línea, el Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, C. RAMIÓ MATAS, plantea nuevos horizontes derivados de la futura implantación de la Inteligencia Artificial (IA) en el sector público<sup>867</sup>. Considera que el enorme impacto que este nuevo paradigma tecnológico está causando ya en el ámbito privado va a acabar transvasando el ámbito de la Administración Pública, dadas las potencialidades transformadoras que tiene la IA y la robótica. Sostiene, además, que estas innovaciones no tienen por qué afrontarse como una amenaza, sino más bien como una oportunidad para implantar un nuevo modelo conceptual que ayude a erradicar la corrupción y a mejorar los servicios públicos desde la promoción de una mayor transparencia e inteligencia institucional.

Este autor plantea, sin ambages, un nuevo paradigma evolutivo en el que la revolución de la IA podría también transformar de manera radical los sistemas tradicionales del aparato político e institucional, afectando de manera especial a la organización del empleo público del futuro. Considera que el impacto de la robótica va a ser muy útil para ordenar conceptualmente la Administración Pública, y aventura que este avance tecnológico puede llegar a suponer el reemplazo de los humanos por robots en todas aquellas actividades que éstos puedan llegar a asumir.

A nuestro entender el panorama descrito no deja de tener un componente altamente inquietante en relación a las repercusiones que podría tener sobre las actuales funciones reservadas de los Funcionarios de Administración Local con habilitación nacional. Hasta aquí podemos hablar sobre esta cuestión en estos momentos, y así lo dejamos<sup>868</sup>.

## 2.2. LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: FUNCIÓN IMPLÍCITA DE LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL.

*“Este país tiene mucho que agradecer a quienes levantan el último dique de contención contra la corrupción. El secretario de Ayuntamiento que no deja pasar lo que no puede...”*

---

<sup>867</sup> RAMIÓ MATAS, C.: *Inteligencia artificial y Administración Pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Editorial Los libros de la Catarata, Madrid, 2019, pgs. 156-168.

<sup>868</sup> En el reciente Congreso Andaluz de COSITAL, celebrado en Córdoba los días 28 a 30 de noviembre de 2019, corrió a cargo de este Catedrático la disertación de una ponencia sobre *“Las funciones reservadas ante la gestión del cambio en las entidades locales”*. Sin embargo fueron muy escasos los detalles que pudo aportar al respecto, sin duda motivado por el estadio embrionario de esta cuestión en la actualidad.

Estas elocuentes palabras pronunciadas por el actual Presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez Pérez-Castejón, en la sesión parlamentaria de la moción de censura celebrada el día 31 de mayo de 2018, sirven de pórtico idóneo para centrar el objeto de nuestro análisis en el presente apartado<sup>869</sup>.

Como acertadamente afirma el profesor J.R. FUENTES I GASÓ<sup>870</sup>, la corrupción es la expresión más grave de la falta de ética pública, de suerte que resulta inaplazable la aplicación de medidas de máxima transparencia y rendición de cuentas, así como el refuerzo de los valores que caracterizan y orientan la gestión pública para recuperar la confianza y el prestigio político y burocrático.

A la hora de buscar una definición genérica de este fenómeno, que puede afectar tanto al sector privado como al público, se puede acudir a la utilizada por Transparencia Internacional y los más importantes organismos internacionales, que refiere al *“abuso de poder para beneficio privado, directo o indirecto”*. Nosotros sólo nos vamos a ocupar aquí de la corrupción pública, y especialmente la que atañe al ámbito de la Administración Local.

En esta línea apuntada, y en términos simples y descriptivos, X. FORCADELL I ESTELLER<sup>871</sup>, ofrece una definición del concepto de corrupción pública en el que hace referencia a *“conductas que conlleven el abuso de una situación pública para obtener un beneficio privado”*.

M. VILLORIA MENDIETA y A. IZQUIERDO SÁNCHEZ afirman que la palabra «corrupción» ya forma parte del vocabulario diario de la política, y que además una gran parte de la ciudadanía relaciona naturalmente la corrupción con la actividad pública. Sin embargo, a pesar de su constante uso, consideran

---

<sup>869</sup> La trascendencia de este grave problema ha provocado, incluso, su expresa referencia en una reciente Bula del actual Papa Francisco, de 11 de abril de 2015, que se manifiesta en estos expresivos términos: “Esta llaga putrefacta de la sociedad es un grave pecado que grita hacia el cielo, pues mina desde sus fundamentos la vida personal y social. La corrupción impide mirar el futuro con esperanza porque con su prepotencia y avidez destruye los proyectos de los débiles y oprime a los más pobres (...). *Corruptio optimi péssima*, decía con razón San Gregorio Magno, para indicar que ninguno puede sentirse inmune a esta tentación.”

<sup>870</sup> FUENTES I GASÓ, J.R.: «La función de regeneración democrática de los funcionarios de habilitación con carácter nacional», en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica* (REALA), núm. 4, julio-diciembre de 2015, pg. 11.

<sup>871</sup> FORCADELL I ESTELLER, X.: «La corrupción en los gobiernos y administraciones locales en la España contemporánea», en la obra colectiva *La corrupción política en la España contemporánea*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2018, pgs. 331-349.



que pocos conceptos son usados con mayor amplitud semántica y menor rigor científico como en el del presente caso<sup>872</sup>.

A. NIETO GARCÍA afirma que *“La corrupción pública empieza cuando el poder que ha sido entregado por los ciudadanos a título de administrador –o sea, para gestionarlo de acuerdo con los intereses generales- no es utilizado correctamente, sino que el gestor, defraudando la confianza de sus mandantes, desvía su ejercicio para obtener un beneficio particular”*<sup>873</sup>.

La percepción de este malévolo fenómeno ha pasado a alcanzar cotas preocupantes en la sociedad española de nuestros días que asiste, con estupor, a un continuo goteo de informaciones en los medios de comunicación en los que se da cuenta del descubrimiento de nuevos casos. Y estos afectan ya a todos los niveles y a lo largo de toda la geografía nacional, incluyendo también al ámbito local, con escándalos mediáticos como el del Ayuntamiento de Marbella, que en 2006 provocaron su disolución, medida drástica por excelencia que representa una excepción en la historia del municipalismo español<sup>874</sup>.

La corrupción política, social e institucional es un fenómeno que ha aparecido hace pocos años –relativamente- de forma masiva en los medios de comunicación y en la percepción social de la ciudadanía, coincidiendo especialmente este último aspecto con la crisis económica que se alumbró en 2008<sup>875</sup>.

El antídoto para combatir esta lacra debe pasar, necesariamente, por una regeneración democrática, y en este punto se antoja primordial el enclave local, pues los municipios son el primer peldaño de nuestro sistema político, y como tales pueden y deben ser un modelo de honradez y ejemplaridad en la función pública. Además, la proximidad de este nivel administrativo territorial, debido al contacto presencial con los ciudadanos, propicia que el control y el rendimiento de cuentas se puedan llevar a cabo a pequeña escala y resulten mucho más factibles que en ámbitos más amplios como el autonómico o el estatal.

---

<sup>872</sup> VILLORIA MENDIETA, M. y IZQUIERDO SÁNCHEZ, A.: *Ética pública y Buen Gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. INAP – Editorial Tecnos, versión digital de la 1ª edición, Madrid, 2019.

<sup>873</sup> NIETO GARCÍA, A.: *El desgobierno de lo público*. Editorial Ariel, Barcelona, 2007, pg. 154.

<sup>874</sup> En Baleares contamos con un episodio también mediático, el denominado “caso Andratx”, en el que la Guardia Civil y otras Fuerzas de Seguridad del Estado intervinieron policialmente este ayuntamiento. La operación se saldó con el posterior juicio y encarcelamiento de su alcalde y de varios funcionarios adscritos al área de urbanismo.

<sup>875</sup> RAMIÓ MATAS, C.: «Análisis y causas de la corrupción política en España (1990-2015)», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. monográfico 2015, pgs. 10-30.

Centrándonos ya en el estricto estrato local, hemos de recordar que la última reforma legislativa que representa la LERSAL ha incidido en el objetivo de incrementar la profesionalidad y transparencia en la gestión pública de este sector mediante el reforzamiento de la independencia de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Éstos se convierten en una especie de tutores estatales en los entes locales, configurándolos como guardianes de la buena administración. Por ello se habla en la doctrina moderna de la nueva función de “*regeneración democrática*” que cabe asignar a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional<sup>876</sup>.

Al hilo de esta consideración cabe apuntar que A. NIETO GARCÍA señala como un déficit histórico muy importante la desaparición de los Cuerpos Nacionales de Administración Local durante la Transición democrática y la *esterilización* operada con su conversión postrera en la actual Escala de Habilitación Nacional. El claro debilitamiento de sus funciones de control interno, -puesto que se les privó de muchas de sus anteriores atribuciones, entre ellas la de la advertencia de ilegalidad-, ha propiciado que bajo el pomposo rótulo de “autonomía municipal” se cobije en ocasiones una auténtica “autonomía irresponsable”, que representa la cifra suprema y emblemática del desgobierno<sup>877</sup>.

De esta misma opinión es F. LÓPEZ MERINO, para quien las medidas adoptadas en relación a los Cuerpos Nacionales fueron innecesarias y totalmente inapropiadas para conseguir los objetivos de reforma y modernización de la función pública que se persiguieron en la década de los años ochenta del siglo pasado. Antes al contrario, resultaron lesivas aumentando el coste de personal necesario para encargarse de las funciones directivas que desempeñaba el secretario y permitiendo un nuevo *caciquismo* proclive a la venalidad<sup>878</sup>.

Por su parte, R.A. ARNAZ DELGADO, se lamenta de la pérdida de herramientas eficaces contra la corrupción que podrían representar la advertencia de ilegalidad para infracciones graves, o la facultad de solicitar que un expediente o propuesta quedase sobre la mesa hasta la próxima sesión cuando por la índole del asunto el Secretario o el Interventor tuvieran duda sobre la legalidad del acuerdo. En este sentido llega a propugnar una reforma de la normativa actual del Régimen Local para que se complemente la obligación asesora del Secretario e Interventor, en sus materias respectivas,

---

<sup>876</sup> FUENTES I GASÓ, J.R.: «La función de regeneración democrática...», cit. pg. 17.

<sup>877</sup> NIETO GARCÍA, A., *El desgobierno de...*, cit., pg. 292.

<sup>878</sup> LÓPEZ MERINO, F.: *¿Reforma o corrupción? El secretario de Administración local entre las fobias, el nepotismo y la ambición*. Editorial Independently published, 2018, pg. 14.

con la de dar cuenta a la Fiscalía del Estado en cuestiones de infracción grave de la legalidad vigente<sup>879</sup>.

En la actualidad no existe una atribución específica y formal a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional de la prevención de la corrupción, que sería el trasunto ineludible de esa nueva función regeneradora, sino que se puede deducir de manera implícita dada la relevancia constitucional del contenido de las funciones públicas que tienen reservadas. Todas ellas se dirigen, sin excepción, a satisfacer los principios de legalidad, eficiencia y eficacia en la actuación administrativa, lo que coadyuva necesariamente a prevenir el vicio de la corrupción allí donde ésta pueda aparecer.

La mejora de la transparencia es una de las herramientas más útiles para afrontar esta lucha, y la gestión corporativa para garantizar su efectividad es una función básica que tienen expresamente encomendada –esta sí- los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional por el mandato expreso contenido en el artículo 2º, apartado 3º, del RD 128/2018.

Al margen de este principio, hay que señalar también como muy bien apunta X. FORCADELL I ESTELLER, que en el marco de las medidas contra la corrupción adquiere una significación destacada la mejora de los mecanismos de control interno en las corporaciones locales, razón por la cual debe garantizarse la existencia en las mismas de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local en su condición de funcionarios especializados de carrera y, en consecuencia, dotados de los paradigmas de independencia y objetividad que les son consustanciales<sup>880</sup>. El refuerzo que en sus roles les ha proporcionado las recientes modificaciones normativas de su régimen jurídico es una cuestión muy importante a tener en cuenta, pues contribuirán, sin lugar a dudas, a afrontar el problema de la prevención y erradicación de la corrupción. Para ello la garantía de los correspondientes controles internos que ejercen, cada uno de ellos en su respectivo ámbito profesional, es un “*prius*” fundamental en el objetivo que se pretende<sup>881</sup>.

---

<sup>879</sup> ARNAZ DELGADO, R.A.: «Posibles cambios en el código penal y en la legislación local tendentes a combatir la corrupción municipal con implicación de la fiscalía». En *Cuestiones actuales de la jurisdicción en España*, Real Academia de la Jurisprudencia y Legislación en España, 2010.

<sup>880</sup> FORCADELL I ESTELLER, X.: «La corrupción en los gobiernos y administraciones locales ...», explica con acierto que: “*En definitiva, al contar con profesionales locales que actúen con objetividad y bajo parámetros de eficacia y eficiencia, y que además, estén debidamente formados en sus respectivas disciplinas y en ética pública e integridad, será más efectivo el control interno de los actos de corrupción*”.

<sup>881</sup> Como último apunte en este apartado creemos oportuno hacer referencia a la valoración general de la corrupción pública en los gobiernos locales que ha realizado el profesor FORCADELL I ESTELLER en su reciente estudio, ofreciendo una conclusión ciertamente

### 3. PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS DE FUTURO PARA LA ACTUAL ESCALA DE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

Vamos a ir cerrando nuestro estudio con la emisión de una serie de reflexiones acerca del futuro que puede aguardar a los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local en las próximas etapas que se avecinan, intentando también formular aquellas propuestas que consideramos más acertadas para orientar mejor el camino a seguir.

Cuestión clave para empezar nuestro análisis es la de discernir, con carácter previo, sobre la continuidad y permanencia de la Habilitación Nacional, tal como está configurada actualmente.

Hemos tenido ocasión de comprobar durante el relato de su evolución histórica como en determinados momentos de la misma se ha llegado a cuestionar su propia existencia, no por motivos de calado técnico sino más bien por razones puramente de orden ideológico o político<sup>882</sup>.

La dicotomía entre habilitación estatal y competencia local para la selección y provisión de estos empleos ha sido una constante desde su nacimiento institucional en las Cortes gaditanas en 1812. En gran parte del siglo XIX prevaleció la opción local y su posterior conversión evolutiva hacia una adscripción funcional dentro del ámbito estatal favoreció, creemos, una

---

esperanzadora en cuanto a su incidencia en el ámbito local. En este sentido ha concluido que: *“Si analizamos los casos de corrupción acontecidos en el mundo local se constata que, a pesar de que puedan existir corruptelas en distintos ámbitos, debido posiblemente a la discrecionalidad de las materias y a la proximidad entre electos y funcionarios respecto a la ciudadanía, los casos de corrupción «grave» o penalmente punible, no dejan de ser puntuales y, a pesar de ser reprobables, no tienen, por lo general, ni la relevancia ni el alcance de los que se han producido en otras instancias de gobierno, tanto si atendemos al volumen poblacional de los municipios, como al conjunto de los recursos que estos gestionan.”*

<sup>882</sup> Así por ejemplo, en 1992 el Grupo Parlamentario del Partido Nacionalista Vasco presentó en el Congreso de los Diputados una Proposición no de Ley relativa a la modificación de la LRBRL y sus disposiciones de desarrollo, con el fin de suprimir la figura de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. La base argumental de esta proposición descansaba en el concepto de injerencia centralista que se anudaba a la existencia de esta Escala, considerándola atentatoria contra la autonomía local proclamada en los artículos 140 y 141 de la CE. El Grupo Parlamentario catalán de Convergència i Unió se alineó también en el sentido supresivo del Grupo Vasco, recordando la tarea formativa realizada por la Escuela de Administración Pública de Catalunya respecto a este colectivo. Finalmente la propuesta fue rechazada por amplia mayoría en la misma Comisión Parlamentaria del Régimen de las Administraciones Públicas, y no llegó a discutirse en el Pleno del Congreso de los Diputados.

mayor profesionalidad y garantía óptima de ejercicio de las funciones reservadas para sus miembros<sup>883</sup>.

A la postre quien ha resultado beneficiada de esta progresión ha sido la propia ciudadanía, acreedora de una recepción eficaz y eficiente de los servicios públicos que corresponde prestar a su Administración más próxima.

A expensas de los hechos demostrados, nos decantamos, pues, por una continuidad del modelo establecido en la LRBRL, trasunto del que procede de las etapas anteriores que ya hemos estudiado<sup>884</sup>. Consideramos que el sistema vigente es el que se acomoda más y mejor al diseño constitucional que atribuye al Estado las competencias básicas sobre el régimen jurídico del estatuto funcional (art. 149.1.18 CE) y sobre el régimen de control interno en materia de Haciendas Locales (art. 149.1.14 CE), sin menoscabo de las competencias ejecutivas que pueden corresponder a las Comunidades Autónomas<sup>885</sup>.

En la actualidad, y creemos que afortunadamente, no hay un debate abierto sobre la trascendental premisa de su pervivencia, pues la LERSAL, a través del nuevo artículo 92 bis de la LRBRL, y sus reglamentos de desarrollo de control interno y de régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, han representado un gran espaldarazo en pos del reconocimiento y continuidad de las funciones reservadas al colectivo. La propia organización colegial se ha hecho eco recientemente de esta cuestión, y así en su última Asamblea Plenaria que tuvo lugar en el Congreso bienal celebrado en Gijón los días 10, 11 y 12 de mayo de 2018, aprobó una Declaración en la que expresamente los miembros de este

---

<sup>883</sup> De esta misma opinión se muestra FONT MONCLÚS, J.A., quién en su reciente tesis doctoral titulada: *Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local. Cap a una Habilitació Local*, brillantemente defendida en la Universitat Autònoma de Barcelona el día 30 de noviembre de 2018, afirmó que: “La habilitación local tendría que tener un ámbito estatal. La evolución histórica de los Funcionarios con Habilitación Nacional nos conduce a esta solución. Pero también el alcance de las funciones reservadas, que tienen un marcado perfil propio, difícilmente extrapolable al de otras administraciones; pero, común para todas las entidades locales. La garantía del ejercicio de las funciones requiere la homologación de su selección, que va más allá del interés de cada entidad para convertirse en un interés público y general que permita garantizar el ejercicio de las funciones reservadas con igualdad de condiciones en todas las entidades locales”.

<sup>884</sup> Recordemos aquí que el sistema de *Habilitación*, entendido como vocablo que integra el examen previo condicionante del título de aptitud necesario para el ingreso en las categorías de los empleos locales de Secretario, Interventor y Tesorero, es obra de la Administración estatal centralista de finales del siglo XIX. El sistema se consolida durante la etapa de los Estatutos de Calvo Sotelo, y tiene su continuidad posterior en el período de la II República y en el de la larga dictadura franquista.

<sup>885</sup> En este sentido, la STC núm. 45/2017, de 27 de abril (BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2017), afirma sin tapujos que: “Cabe apreciar que el artículo 92 bis LRBRL refuerza las competencias estatales sin rechazar un desarrollo autonómico de relevantes tareas administrativas que trae causa en última instancia de la atribución estatutaria de competencias ejecutivas”.

colectivo agradecieron el avance que suponen las nuevas regulaciones *“con los que el Gobierno ha completado el mandato que alberga el artículo 92 bis de la LRBRL, en la redacción dada por la LERSAL”*.

Sin embargo, y a pesar de todo lo expuesto, no podemos dejar pasar por alto una vez más la gran preocupación que despierta el elevado nivel de vacantes existentes, cifrado actualmente en más de un 42% de los puestos reservados al conjunto de las subescalas, en algunas de ellas con alarmantes y especiales incidencias como hemos tenido ocasión de comprobar en el capítulo XII anterior<sup>886</sup>. Y lo que creemos más peligroso es la falta de respuesta eficaz para afrontar este grave problema estructural que hasta el momento ha ofrecido la Administración estatal, cuestión que podría complicar la propia subsistencia de la Escala.

Hemos visto a lo largo de nuestra exposición como con la LERSAL la recuperación de competencias por el Estado en materia de selección y formación de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional no ha conseguido los resultados apetecidos, y que los pésimos registros del septenio de aplicación de las disposiciones del EBEP no se han corregido de la manera esperada. Se ha producido, en general, un considerable incremento de plazas incluidas en la oferta de empleo público, pero no se han cubierto la mayoría de las que finalmente se convocaron. El sistema de acceso es ciertamente anacrónico y alejado de las demandas de la realidad en que nos movemos, especialmente por lo que se refiere a la promoción interna. No son de recibo los nefastos e inexplicables resultados obtenidos en las últimas convocatorias en este modo de acceso, el cual debería regirse por otros criterios de selección más ajustados a su perfil y debidamente diferenciados de los correspondientes al sistema de acceso libre. Aquí radica uno de los grandes males que acechan al futuro de la profesión.

Se imponen, a nuestro entender, profundos cambios en los actuales procedimientos de selección de estos funcionarios, pues un sistema basado sólo en ejercicios memorísticos y resolución de casos prácticos se antoja francamente insuficiente. En esta línea, C. RAMIÓ MATAS y M. SALVADOR SERNA abogan por la innovación, ya que *“es insensato que los empleados del futuro sean seleccionados con pretéritos sistemas memorísticos con temarios que pederán su consistencia y vigencia en pocos años”*<sup>887</sup>.

---

<sup>886</sup> En la Subescala de Intervención-Tesorería, categoría de entrada, las vacantes superan a los puestos ocupados, pues el porcentaje de las primeras se sitúa en el 58,81 %.

<sup>887</sup> RAMIÓ MATAS, C. y SALVADOR SERNA, M.: La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la Administración. Tibidabo Ediciones, S.A., Barcelona, 2018, pg. 10.

Proponemos una revisión y actualización completa de los sistemas selectivos vigentes para su acomodación a los nuevos tiempos. El INAP y, en su caso, los institutos y escuelas de formación autonómicas que actúen en colaboración con aquel, deben aprovechar las innovaciones más recientes en esta materia para implantar procedimientos modernos que puedan proporcionar niveles más altos de aprobados, sin merma de suficiencia de calidad para dicha selección.

Es muy necesario apuntalar debidamente esta cuestión, pues la propia experiencia natural nos enseña que si un cuerpo no se regenera debidamente acaba pereciendo.

Esta problemática ha sido tratada en la última Asamblea Plenaria colegial de Gijón a la que hemos hecho antes referencia, en la que se reclamó expresamente *“La convocatoria de plazas hasta alcanzar la totalidad de las vacantes como medio para acabar con el intrusismo y garantía de excelencia en el ejercicio de las funciones que tenemos encomendadas”*, así como *“La reforma de los procesos selectivos para garantizar la mejor selección de los aspirantes a integrarse en la Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y la mejora y potenciación de los procesos que favorezcan la promoción horizontal y vertical entre subescalas y categorías”*.

La importancia que merece este asunto fue recogida ya en su momento por la misma Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988, que en su artículo 6.2 dispone:

*“El Estatuto de personal de las Entidades Locales debe permitir una selección de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad; a este fin debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración del trabajo desempeñado y la cobertura social correspondiente”*.

El saber especializado conlleva una mejor preparación profesional y es un signo distintivo de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Como bien afirmó A. MARTÍNEZ MARÍN, *“la altura de las pruebas de acceso y el carácter nacional de la convocatoria han categorizado esta oposición para unos cargos que han ofrecido una salida profesional solicitada por nuestras buenas cabezas universitarias”*.<sup>888</sup>

No debe perderse de vista esta consigna identitaria, en ningún caso, pero a la vez hay que dar un decidido paso hacia adelante y deshacerse de

---

<sup>888</sup> MARTÍNEZ MARÍN. A., *Funcionarios locales con habilitación...*, cit., pg. 198.

métodos selectivos rígidos y anticuados que entorpecen el reclutamiento de valiosos efectivos. Ésta es la opinión que comparte I. PÉREZ-BAROJA VERDE, hasta hace bien poco Subdirectora general de relaciones con otras Administraciones del Ministerio del ramo, quién afirma: *“En esta misma línea, puede resultar necesario un replanteamiento de la política de selección, en el marco del debate general del empleo público y sin merma de los principios de mérito y capacidad, actualizando las bases generales de los procesos selectivos para el acceso a las diferentes subescalas de la escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional”*<sup>889</sup>.

En definitiva, consideramos imprescindible una reevaluación urgente de las estructuras de los actuales procesos selectivos, -tanto en sus modalidades de acceso libre como en el de promoción interna-, para adecuarlos a la finalidad para la que están concebidos. En ello va buena parte del futuro de la profesión.

#### 4. HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL, QUO VADIS?

Llegados a este punto cabe plantearse si la apatía que ha demostrado por el momento la Administración estatal, -cuando no su incapacidad-, para gestionar la práctica totalidad de las competencias que ostenta en materia de selección y formación de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, pueda derivar en un futuro no muy lejano en un cambio sustancial del régimen jurídico actual respecto de su adscripción competencial.

La conjunción de las circunstancias expuestas y la inestabilidad política nacional que vivimos en los últimos años pueden propiciar un escenario en el que de nuevo las fuerzas nacionalistas, cuando resulten necesarias para obtener soportes parlamentarios estables, reclamen una mayor intervención autonómica en la gestión de estas competencias.

De hecho, autores del prestigio de SOSA WAGNER señalaron hace años que existen alternativas válidas al modelo actual, con estas palabras: *“Dicho esto, la pregunta que surge sería la siguiente: ¿es, sin embargo, el mecanismo de la habilitación nacional el único sistema acomodado a los mandatos constitucionales que puede imaginarse para el reclutamiento de los funcionarios al servicio de las entidades locales? En mi opinión, en modo*

---

<sup>889</sup> PÉREZ-BAROJA VERDE, I., «Retos y desafíos ...», cit., pg. 45.



*alguno: el sistema de la habilitación nacional es uno de los constitucionalmente posibles pero desde luego no el único”.*<sup>890</sup>

La participación autonómica en esta materia es plenamente constitucional. Así lo ha confirmado el Tribunal Constitucional en sus recientes STC núm. 111/2016, de 9 de junio, y en la STC núm. 45/2017, de 27 de abril. De esta última extraemos, por su interés, la siguiente declaración contenida en su FJ tercero:

*d) El régimen local (art. 149.1.18 CE) y las haciendas locales (art. 149.1.14 CE) son, en efecto, materias respecto de las que el Estado tiene atribuidas competencias de diversa índole (compartida y plena, respectivamente), pero, en todo caso, competencias legislativas; carecen de cobertura, con carácter general, las tareas estatales de gestión o administración en esas materias. Lo ha reafirmado la STC 111/2016, FJ 12 d), refiriéndose al artículo 149.1.18 CE: la competencia estatal «alcanza solo a la regulación, y ni siquiera toda ella; está limitada a las bases»; de modo que la «función ejecutiva» corresponde a las Comunidades Autónomas que la tengan estatutariamente atribuida. Ello implica que, por virtud de la atribución estatutaria de competencias ejecutivas en materia de régimen local, corresponden, en principio, a las Comunidades Autónomas todas las tareas de administración relacionadas con los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional que el Estado no haya atribuido a los propios entes locales.*

Con este fundamento normativo creemos que no resulta descabellado pensar en la posibilidad de un retorno a los postulados descentralizadores que se experimentaron durante la vigencia de la disposición adicional segunda del EBEP. Si se llega a producir, la mala experiencia que se vivió en aquel período, demostrada con los deficientes resultados que hemos expuesto en su lugar oportuno, debería servir de magnífica enseñanza para corregir los errores cometidos.

Reforzar la colaboración y cooperación del Estado con las Comunidades Autónomas en materia de política de empleo para los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, puede resultar muy positiva si se instrumenta con los debidos estándares de coherencia y racionalidad. Pensemos, por ejemplo, en la idoneidad de que las Comunidades Autónomas formularan el número de plazas a incluir en la Oferta de Empleo Público estatal anual, propuesta que podría ser vinculante para el Estado sin perjuicio de poderla aumentar si lo considerase oportuno. También en la

---

<sup>890</sup> SOSA WAGNER, F.: «Los funcionarios locales con habilitación ...», cit, pg 22.

conveniencia de que la selección y formación pudiesen ser competencias compartidas, en el marco de la reglamentación básica del Estado<sup>891</sup>.

El marco descentralizador expuesto no nos produce rechazo si con ello se consiguen paliar los déficits estructurales que amenazan el sistema vigente. Se trataría de una modulación del mismo encaminada a garantizar la pervivencia de esta Institución, que es lo que consideramos prioritario para la buena salud de nuestras entidades locales.

En cualquier caso, no deja de ser una conjetura futurible, y por ello desprovista de certidumbre, aunque creemos que es bueno, conveniente y positivo reflexionar sobre estas todas estas cuestiones que pueden llegar a afectar en grado sumo al colectivo de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local española.

---

<sup>891</sup> Estas iniciativas fueron presentadas por el Consejo General de los Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local cuando se tramitó el EBEP en el año 2006 sin que obtuviesen ninguna aceptación. Vid. ÁVILA CANO, E., «Democracia y Gobierno Local...», cit., pg 352.

## CONCLUSIONES

Es propio y característico de trabajos como el presente el que a su finalización se emitan, a modo de síntesis recopilatoria, unas reflexiones que permitan extraer un balance conclusivo sobre el contenido de la investigación que se ha llevado a cabo.

No se trata de reiterar aquí lo que ya se ha expuesto anteriormente, sino de destacar aquellas ideas-fuerza que conforman el armazón del estudio realizado, con el propósito de fijar los ítems necesarios para una comprensión rápida, sencilla y coherente del mismo.

Sin más preámbulo nos aprestamos a esta labor en relación al tema propuesto, distinguiendo las siguientes conclusiones ordenadas de modo numérico con un sucinto título indicativo:

**PRIMERA.-** *Los orígenes medievales de las profesiones de Secretario y Depositario de la Administración Local.*

La emblemática Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812, incluye e institucionaliza las figuras de los Secretarios y de los Depositarios de Ayuntamientos y Diputaciones, en una muestra evidente del reconocimiento al protagonismo que el nuevo orden político pretendía conferir a estos oficios.

Sin embargo, cabe remontarse a un antecedente medieval de ambas figuras genuinamente municipales, pues el estudio realizado documenta evidentes similitudes funcionales con el cargo de Escribano del Concejo, el cuál evolucionó hacia caracteres de denominación regia y con primigenios atisbos de habilitación profesional. Destacan entre estos cometidos concomitantes los de levantar acta de las reuniones que celebra el Concejo, guardar secreto de sus deliberaciones, custodiar los fueros municipales y llevar las cuentas de la institución.

A pesar de estos rasgos, las nuevas figuras que aparecen en 1812 se apartan de este referente medieval en determinadas y significativas diferencias, ya que el Escribano del Concejo acabó siendo un cargo vitalicio, susceptible de transmisión hereditaria e incluso de venta, convirtiéndose en un elemento anacrónico más del corrupto Antiguo Régimen que la revolución liberal gaditana pretendió transformar y llevarse por delante.

**SEGUNDA.-** *Los nuevos roles asignados a Secretarios y Depositarios en los orígenes del municipio constitucional español.*

El tránsito del viejo Estado absolutista, propio del Antiguo Régimen, hacia el moderno régimen liberal se inicia en nuestro país en el contexto histórico de la guerra de la Independencia contra la Francia invasora de Napoleón.

La convocatoria a Cortes extraordinarias en Cádiz supone el elemento catalizador necesario para aglutinar los esfuerzos legitimadores del cambio, que tienen en el primer texto constitucional finalmente elaborado la espoleta de la revolución liberal española en estos inicios del siglo XIX.

El país necesitaba, a todas luces, de una regeneración social, económica y política, y en esa icónica Carta Magna se incluyen principios fundamentales y básicos para posibilitar esta transformación democrática. Respecto al mundo local esos principios van encaminados a implantar su “generalización” (“a cada pueblo, su ayuntamiento”), y garantizar la “electividad” de sus miembros, sean de carácter político o administrativo.

Conectada a esta línea modernizante encontramos la expresa constitucionalización de las figuras del Secretario de Ayuntamiento y de las Diputaciones provinciales que en ella se prevén, así como la mención a las funciones del Depositario como responsable de la administración, recaudación y custodia de los caudales públicos en esas corporaciones locales. Ambos se despojan de los caracteres hereditarios y vitalicios propios del período anterior, y quedan configurados como una respuesta de la revuelta liberal a las corruptelas que se pretenden eliminar.

Sin embargo, el nuevo camino emprendido se va a topa pronto con serios inconvenientes, pues el regreso del rey Fernando VII tras la guerra supondrá una vuelta a los postulados absolutistas. Esta tendencia involucionista sólo tendrá la breve excepción que representó el Trienio Liberal (1820-1823), prontamente cercenado con la ayuda exterior que la vecina Francia aporta al monarca con su intervención militar (“*Los cien mil hijos de San Luís*”) para restaurar su poder ilimitado. Precisamente en este breve intervalo se promulga la denominada “*Instrucción para el gobierno-político de las provincias*”, calificada por la doctrina como la primera ley de régimen local español, y en la que ya se aborda la asignación de las funciones que deben desempeñar los Secretarios y los Depositarios en Ayuntamientos y Diputaciones, bajo los caracteres marcados en la propia Constitución. Estos son los del nombramiento y cese por las propias corporaciones, remuneración

a cargo del propio erario público de las mismas, y no exigencia de acreditación de una cualificación especial técnica para su ejercicio.

**TERCERA.-** *La consolidación del Estado liberal en España y del status funcional local en la etapa central decimonónica (1833-1874).*

La muerte del rey Fernando VII, en septiembre de 1833, va a suponer la liquidación definitiva del régimen absolutista en España. La contienda dinástica entre isabelinos y carlistas va a decantarse finalmente a favor de los primeros, lo que representará la consolidación definitiva de la solución liberal sobre la que se apoyan sus partidarios.

Durante la minoría de edad y posterior reinado de Isabel II se suceden las alternativas políticas en el gobierno de la Nación entre moderados y progresistas, cuya impronta va a verse reflejada en la promulgación de las leyes municipales y provinciales en 1845 y 1856, con continuos vaivenes en su aplicación normativa en función de quienes están en el poder.

De esta época interesa destacar la consagración de los empleos de Secretario y de Depositario, sobre todo en el ámbito municipal, pues en el provincial se asiste incluso a la esporádica supresión de la figura del Secretario de la Diputación como consecuencia de la ideología centralizadora de los moderados en la primera década del reinado isabelino (1845-1854).

Va a ser a partir de los años sesenta de ese siglo XIX cuando se produzcan cambios significativos en los empleos objeto de nuestra atención, especialmente por lo que se refiere a la irrupción de una nueva figura, la del Contador provincial, antecesor de los actuales Interventores, que se incorporarán a la estructura burocrática local como una cuña entre el Secretario y el Depositario. Su procedencia es claramente estatal, a diferencia de los otros dos, y la misma deriva directamente de la intención de la Administración del Estado de proyectar el control económico a través de estos agentes en las depauperadas finanzas locales de la época.

También merece ser destacado un incipiente avance en los requisitos de preparación técnica de estos oficios, dado que para el caso del Secretario de la Diputación va a ser exigida la posesión del título de Licenciado en Leyes o Administración, mientras que los Contadores deberán proceder de la relación de aspirantes que superen los correspondientes exámenes que convoque, de manera centralizada, el Ministerio de la Gobernación.

Finalmente, el denominado Sexenio Revolucionario (1868-1874), al margen de su convulsa manifestación en el campo político con la implantación sucesiva y escalonada de dispares regímenes (destronamiento monárquico, regencia interina, cambio dinástico, república y vuelta otra vez a la restauración borbónica), va a abrir paradójicamente un nuevo período de estabilidad normativa en el régimen local materializado con las leyes municipal y provincial de 1870.

Para los protagonistas de nuestro estudio esta nueva legislación les va a reportar una mayor concreción en sus funciones al frente de las dependencias administrativas que técnicamente dirigen, a la vez que se van a dar pasos significativos en la profesionalización de sus carreras con la exigencia de determinados títulos académicos y superación de exámenes previos como requisitos de acceso. En particular merece destacarse la previsión del nuevo empleo de Contador municipal, a imagen y semejanza del provincial que había aparecido pocos años atrás únicamente en las Diputaciones. Su irrupción va a significar un claro debilitamiento de las funciones del Depositario, a la vez que aligerará la carga de trabajo del Secretario, excepto en aquellas corporaciones que no dispongan del nuevo empleo.

**CUARTA.-** *La larga etapa de la Restauración y sus continuos fracasos en pos de una estabilidad normativa de la Administración Local y del régimen jurídico profesional de Secretarios, Contadores y Depositarios.*

La reposición en el trono de la dinastía borbónica en España, encarnada en la figura del rey Alfonso XII, tras el pronunciamiento militar del general Martínez Campos en Sagunto, a finales de 1874, supuso el inicio de un prolongado período de aparente estabilidad política conocido con el nombre de la Restauración.

El sistema se basaba en una turnicidad previamente pactada de los dos partidos con mayor implantación en el espectro nacional, el conservador y el liberal, liderados inicialmente de forma respectiva por Antonio Cánovas del Castillo y Práxedes Mateo Sagasta. Su entramado presuntamente democrático ocultaba, sin embargo, un trasfondo oscuro de corrupción generalizada basada en el fraude electoral y en el fenómeno del caciquismo, de lacerante y especial incidencia, sobre todo, en el ámbito local.

En el plano normativo, las leyes municipales y provinciales de 1876, 1877 y 1882, conforman un compendio legislativo basado en los principios democráticos recogidos en sus antecesoras de 1870, en los inicios del

Sexenio. No obstante, el talante marcadamente centralista de las mismas impedirá cualquier atisbo de autonomía de los entes locales, sometidos a una intensa dependencia jerárquica del poder central. Ello favorecerá el estricto control de la cadena caciquil, articulada desde el nivel central nacional y con proyección inmediata sobre los ámbitos provincial y municipal.

Consciente la clase política de la lacra social que ello supone, se suceden en el Parlamento una retahíla de proyectos legislativos que pretenden arbitrar medidas para su erradicación, con apoyo explícito en las figuras de los Secretarios y de los Contadores municipales y provinciales en la consecución de dicho objetivo. Sin embargo, el mal anida en los núcleos de poder de los propios partidos, y ni uno solo de los mismos logra ser finalmente aprobado, a pesar de la calidad técnica de alguno de ellos, en especial el de Antonio Maura de 1907, que influyó de manera decisiva en los posteriores Estatutos municipal y provincial de la época de la Dictadura de Primo de Rivera.

En cuanto al régimen jurídico de los protagonistas de nuestro estudio hay que señalar que no se producen avances significativos en su status profesional, pues su nombramiento y cese continúan estando en la órbita de las competencias de las propias corporaciones, muchas de ellas sometidas a la rígida obediencia hacia los caciques de turno.

Las consecuencias se traducen en la ausencia de garantías de inamovilidad para los mismos y de falta de idoneidad técnica para el ejercicio de los cometidos que tienen encomendados, al continuar sin serles exigidos, a la mayoría de ellos, unos conocimientos jurídico-administrativos acordes con la naturaleza de sus funciones, y la superación de unas pruebas objetivas centralizadas que pudieran servir de medio apropiado de acreditación.

Es a partir de los inicios del nuevo siglo XX cuando se van a empezar a enmendar estos importantes déficits profesionales. Para ello se utilizará la poco ortodoxa vía de aprobación de determinados reglamentos especiales que, en ocasiones, contravienen la legalidad formal superior vigente. De esta manera surgen en los albores de la nueva centuria el Reglamento de Secretarios de Diputaciones Provinciales, el de Contadores de Fondo Provinciales y municipales, y el del Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento, aunque sea éste último el que sólo vaya a sufrir las consecuencias de su intermitente aplicación motivada por sus discrepancias con la vieja ley municipal de 1877.

**QUINTA.-** *La eclosión de los Cuerpos de Administración Local en la Dictadura de Primo de Rivera.*

El golpe de Estado incruento que lidera el capitán general de Catalunya, Miguel Primo de Rivera, en septiembre de 1923, va a suponer un punto de inflexión de gran alcance en el devenir histórico del régimen local español.

En su programa inicial figura como uno de los motivos impulsores de la acción acometer la regeneración de las estructuras políticas del país, empezando por la reforma de la vida local, en la que el objetivo prioritario es la erradicación de las malas praxis derivadas del caciquismo imperante. Para esta empresa sitúa al frente de la Dirección General de Administración al abogado del Estado José Calvo Sotelo, designación que a la postre va a resultar muy acertada, pues el mismo –junto a un excelso grupo de especialistas- acomete con decisión la elaboración de un corpus normativo local que resultaba imprescindible conformar. Los más destacados hitos de esta gran obra legislativa son, sin lugar a dudas, el Estatuto municipal de 1924 y el Estatuto provincial del año posterior, debidamente complementados por una ingente relación de reglamentos desarrolladores.

En referencia al objeto de nuestra investigación, la creación del Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento es uno de los mayores logros conseguidos en esta época, al que quedan agregados los ahora denominados Interventores – en sustitución de los hasta entonces “Contadores”- y posteriormente también los Secretarios de Diputaciones provinciales, fusionándose así en un solo cuerpo. La creación del Cuerpo de Depositarios se pospondrá hasta más tarde, en junio de 1930, en época ya de la llamada *Dictablanda* del General Berenguer.

Nota común para el ingreso a cualquiera de los tres cuerpos funcionariales va ser ahora la exigencia de superación de una oposición libre, con la finalidad de obtener la acreditación necesaria que permita después a los aspirantes poder participar en los concursos de provisión de plazas que convoquen las diferentes corporaciones locales. Se introduce así una eficiente garantía de capacitación técnica, a la que se sumarán otras de gran calado e importancia como son las de estabilidad profesional, -que se conquista con el refuerzo de medidas protectoras de inamovilidad-, y las de mejoras en percepciones económicas.

Queda conformada de esta manera una sólida estructura sobre la cual se van asentar, a partir de entonces, estos cuerpos funcionariales locales de élite, a los que se procura alejar de la influencia completa del propio entorno



local en aras a obtener la independencia necesaria en el ejercicio de sus funciones.

La creación de los colegios profesionales, tanto a nivel central como provincial, es también otro de los logros que se van a conseguir en esta etapa, cuya característica principal es la de cimentar las bases sobre las que se edificará el modelo de habilitación estatal de funcionarios locales que a día de hoy todavía perdura.

**SIXTA.-** *La inercia normativa del régimen local durante la convulsa etapa de la II República (1931-1936) y la configuración del carácter nacional de los cuerpos de Secretarios e Interventores de la Administración Local.*

Las elecciones municipales celebradas el día 12 de abril de 1931 se convirtieron, sin ser este su objetivo, en un plebiscito nacional sobre el régimen político español, y el resultado fue el de la proclamación de la II República apenas dos días más tarde.

Las iniciales manifestaciones de adhesión al nuevo escenario político que formularon los Colegios Oficiales de Secretarios de Administración Local, se convirtieron rápidamente en fundados temores profesionales ante la proliferación del fenómeno de las destituciones ilegales que sobre estos funcionarios se produjeron con diferente intensidad en los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales de diferentes lugares de la geografía nacional. En el caso de Baleares nuestra investigación ha demostrado que fueron de muy escasa incidencia.

Al margen de estas situaciones, el régimen republicano ampara y se acoge a la rigurosidad técnica de los Estatutos municipal y provincial de Calvo Sotelo, a los que mantiene en vigor en muchos de sus aspectos. Así sucede, por ejemplo, respecto al régimen jurídico de los Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, que se incorporó sin grandes modificaciones en la tardía Ley municipal republicana de 31 de octubre de 1935, promulgada ya en las postrimerías de una etapa que agonizaba por la fracción política irreconciliable de la sociedad española de aquellos tiempos. Hay que reseñar el carácter “nacional” que se otorga por primera vez a dichos cuerpos, del que incompresiblemente se excluye al de los Depositarios.

También es preciso dejar constancia aquí de la incidencia que representó la legislación municipal de Catalunya de 1934, dictada en desarrollo de su propio Estatuto de Autonomía. Una de sus principales consecuencias fue

la de la creación de una especie de cuerpo regional de Secretarios e Interventores de Administración Local, cuyos miembros procedían necesariamente de la Escuela de Administración Pública de Catalunya, organismo encargado de conceder la habilitación profesional requerida para el ejercicio de sus funciones en el territorio de dicha Región.

**SÉPTIMA.-** *Centralización y estatización de los Cuerpos Nacionales de Administración Local durante el franquismo (1939-1975).*

El régimen autoritario surgido tras la Guerra Civil alimentó deplorables procedimientos de depuraciones ideológicas a los que se vieron sometidos, como el resto de funcionarios públicos, los miembros supervivientes de los menguados Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local.

Realizada esta purga, las medidas que adopta el Nuevo Estado se encaminan claramente hacia la centralización y estatización de los miembros de este colectivo, a los que se exige afinidad y lealtad al régimen político establecido. A cambio, van a gozar de una evidente consolidación de su status jurídico, manifestado en el dictado de diferentes normas que les sitúan como una especie de agentes estatales, con jerarquía técnica ampliamente reconocida en las corporaciones locales en las que prestan sus servicios.

Paralelamente a este escenario de subordinación política, y como contrapeso a su innegable repercusión, debemos anotar la grata aportación que significó la creación del Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), forjador desde su asepsia de buenos profesionales que desarrollaron con éxito sus cometidos profesionales, incluso a veces más allá de su estricto perfil técnico.

En cuanto al ejercicio de sus funciones, el régimen franquista fortalece la situación preeminente de los Secretarios e Interventores en las estructuras locales a través del mecanismo de la denominada “advertencia de ilegalidad”, en virtud del cual están obligados a intervenir en la actividad de la corporación cuando consideren que se puedan producir actos que infrinjan la legalidad de la que son sus guardianes. Se trata de una facultad que ya estaba prevista en los estatutos de Calvo Sotelo y en la precedente ley municipal republicana, pero que adquiere toda su potencialidad y dimensión bajo el diseño normativo que le dispensa la normativa franquista.

Otro de los rasgos caracterizadores de esta larga etapa es el de su perdurabilidad, pues prácticamente se mantiene inalterable el régimen jurídico local, y el de los funcionarios a los que hacemos referencia, durante todo su recorrido histórico. En las postrimerías del mismo se asiste a unos tímidos intentos de reforma, guiados por la incertidumbre que despierta el advenimiento de los nuevos tiempos que acaecerán con la muerte próxima del Dictador. En ningún caso los proyectos reformistas logran cristalizar, y el período analizado finaliza con la coetánea aprobación de una nueva ley de régimen local que prontamente va a ser superada y arrinconada por los cambios políticos de signo aperturista que se suceden de modo natural.

**OCTAVA.-** *El retorno de la Democracia y la transformación adaptativa de los antiguos Cuerpos Nacionales en la moderna Escala de Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional.*

Tras la muerte del Dictador en noviembre de 1975, la instauración de la Monarquía Parlamentaria, encarnada en el nuevo rey Juan Carlos I, propició el cambio político idóneo para la normalización democrática del país. En este sentido la aprobación de la Constitución de 27 de diciembre de 1978 diseñó el marco normativo necesario para la vuelta a las libertades públicas y al sistema participativo democrático, lo que supuso la renovación de las instituciones sobre la base del principio de la elección popular de sus representantes.

En el camino abierto en este proceso democratizador, los Cuerpos Nacionales de la Administración Local van a vivir momentos de gran tensión, pues el rol que desempeñaron durante la pasada etapa del franquismo jugará en su contra ante la opinión pública. De esta manera van a surgir voces que demandarán su supresión bajo el estigma de su presunta connivencia con los postulados del régimen político fenecido, pero finalmente el colectivo va a salir airoso en este comprometido lance, pues como se ha demostrado en el estudio realizado se va a imponer finalmente la necesidad y conveniencia de su supervivencia. En esta labor jugaron un papel fundamental sus órganos representativos profesionales, que se encargaron de convencer a la clase política dirigente de la gran valía de sus funciones técnicas y de la positiva contribución que podrían aportar en el proceso de institucionalización democrática de las nuevas corporaciones locales. En este último aspecto fue un factor especialmente valorado la gestión realizada por los Secretarios municipales en la organización de los primeros procesos electorales de la nueva etapa democrática.

La Ley de Bases de Régimen Local de 1985 materializará normativamente la adaptación de la Administración Local a las directrices constitucionales, y es todavía hoy, con adaptaciones puntuales, el texto legal de carácter básico vigente de máxima jerarquía normativa en este ámbito sectorial de la actividad pública. De su contenido cabe extraer, como conclusión interesante en nuestro estudio, la desaparición de los antiguos Cuerpos Nacionales de Administración Local y la mención, en su lugar, a una nueva Escala de Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional que van a ocupar su lugar a partir de ahora.

Es obvio que con la nueva denominación se buscaba un cierto lavado de imagen, pero también debemos convenir que más allá de esta cuestión estética el régimen jurídico que se desarrolla a partir de la citada ley tiende a marcar diferencias con el anterior. Estas se manifiestan en la dotación de un perfil mucho más técnico en las funciones que desarrollan los Secretarios, Interventores y Tesoreros –como ahora son designados los antiguos Depositarios-, que pierden atribuciones de jefatura en los servicios administrativos de la corporación, especialmente en el caso de los primeros.

La evolución seguida en el estatuto jurídico de estos funcionarios contempla una participación progresiva de las Comunidades Autónomas en materias de acceso, selección, formación, provisión de vacantes y demás circunstancias referidas al ejercicio profesional de sus funciones, siendo el momento culminante en este proceso el de la aprobación del EBEP en 2007, donde se alcanza el máximo nivel del protagonismo competencial atribuido a las administraciones autonómicas. Sin embargo los resultados obtenidos fueron francamente negativos dada la inhibición demostrada por la mayoría de las Comunidades Autónomas a la hora de promover las correspondientes convocatorias de acceso, lo cual hizo incrementar aún más el gran problema estructural de la cobertura de las muchas vacantes existentes. A día de hoy todavía se arrastra este importante déficit tal, como ha quedado demostrado en nuestro estudio.

Otro factor a destacar en este devenir es la introducción del sistema de libre designación para la provisión de los puestos de trabajo más relevantes de las grandes corporaciones. Desde su implantación en 1992 éste ha sido un motivo constante de reproche por parte de la organización colegial y de buena parte de la doctrina especializada, dada la evidente incompatibilidad que existe entre la naturaleza de las funciones asignadas a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, basadas en su independencia y neutralidad técnicas, y la clara dependencia política que supone la discrecionalidad de los nombramientos por este sistema. La confianza debida, cuando no lealtad, supone un claro debilitamiento en el

ejercicio de los controles de legalidad que estos funcionarios tienen encomendados, pues a nadie se le puede escapar la dificultad de aceptar que en cualquier momento el funcionario así nombrado pueda ser cesado por quien lo ha designado de forma cuasi libérrima.

En cualquier caso parece que ésta es una cuestión zanjada, dada la perdurabilidad normativa de esta medida, que incluso se ha ido ampliando en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo. La STC núm. 235/2000, de 5 de octubre, avaló la constitucionalidad de este excepcional sistema de provisión para puestos reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y desde entonces no se ha vuelto a cuestionar su mantenimiento normativo más allá de disputas litigiosas concretas sobre la forma concreta de aplicación.

**NOVENA.-** *Recentralización estatal de competencias sobre régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en la LERSAL, y fortalecimiento de sus funciones, especialmente en el caso de los Interventores.*

La crisis económica internacional desatada a partir de 2008 propició unos importantes y destacados cambios normativos en nuestro país, tendentes a reducir el desbordado nivel de gasto público y a controlar el galopante déficit presupuestario. Éstos llegaron a alcanzar, incluso, a la propia Constitución española, que modificó su artículo 135 a finales del año 2011, con el propósito de cumplir los requerimientos comunitarios de establecer un techo máximo de gasto público para el conjunto de las Administraciones Públicas.

En el ámbito local, las medidas reformadoras se tradujeron en la aprobación de la LERSAL, que afectó en la mayoría de su contenido a parte importante y esencial de la LRBRL y del TRLHL.

La garantía de un control financiero y presupuestario más riguroso fue uno de los objetivos marcados como básicos en esta ley reformadora de finales de 2013, y en el plano de nuestra investigación el mismo afectó a un notable refuerzo de la función interventora. La amplitud e intensidad de esta medida queda patente en el desarrollo reglamentario llevado a cabo en el año 2017 con la aprobación de un novedoso reglamento específico de régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público

Con todo, la novedad que más nos ha interesado destacar de la LERSAL es la introducción del nuevo artículo 92 bis en la LRBRL, a través del

cual se opera el cambio sustancial de la recuperación estatal de las competencias básicas en materia de régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. De esta manera el Estado vuelve a disponer de las atribuciones más significativas sobre estos funcionarios, especialmente en lo que se refiere a la aprobación de la oferta anual de empleo público, selección y nombramiento de los mismos.

Esta recentralización competencial es bien recibida en principio por el colectivo de los Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, aunque consideramos que los resultados obtenidos hasta el momento son ciertamente mejorables, tal como ha quedado demostrado en el capítulo correspondiente que hemos dedicado en la investigación precedente. En cualquier caso el desarrollo pormenorizado que se efectúa en el reciente RD 128/2018, de 15 de marzo, de régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional nos ha merecido un juicio general positivo, con las lagunas que hemos tenido ocasión de exponer en nuestro análisis.

***DÉCIMA.- Déficits estructurales y desajustes funcionales específicos actuales en la Escala de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.***

Hemos tenido ocasión de apuntar también cuáles son en nuestra opinión los principales problemas que tiene actualmente planteada la Habilitación Nacional en sus diversas subescalas.

De esta manera hemos analizado sus déficits diferenciando un primer grupo, al que hemos caracterizado como de componente *estructural*, y en el que se han incluido y examinado con detalle los que afectan a la gran cantidad de plazas vacantes existentes, las disparidades retributivas que se dan en la práctica, y el mantenimiento del denostado sistema excepcional de provisión de puestos de trabajo mediante la libre designación.

En el segundo nos hemos referido a los que hemos denominado, *desajustes funcionales específicos*, concernientes a cuestiones y problemas que atañen más particularmente a las funciones asignadas para cada una de las subescalas en que se estructura actualmente la Habilitación Nacional.

Para todos los supuestos relatados, y después de efectuar el correspondiente diagnóstico, hemos elaborado propuestas de mejora que, a nuestro entender, podrían contribuir a su eliminación, y cuando no fuese del todo posible, a una reducción de sus perniciosos efectos. En manos de la

Administración estatal se encuentra, básicamente, la posibilidad de poner en práctica los remedios apuntados u otros que pudiesen resultar de mayor efectividad.

**UNDÉCIMA.-** *Retos y desafíos actuales como presupuesto de validación de nuestra hipótesis inicial.*

Con la elaboración de este trabajo hemos pretendido demostrar que resulta acertado poder emitir un juicio de validación positivo respecto al planteamiento inicial de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local como herramientas necesarias para una nueva regeneración en las entidades locales de nuestros días.

Para ello hemos relatado su trayectoria histórica a lo largo de estos dos últimos siglos, destacando aquellos momentos en que su rol fue especialmente significativo para una mejora de los servicios públicos que presta la Administración más cercana a la ciudadanía.

Creemos haber demostrado la validez de nuestra hipótesis inicial con los argumentos pormenorizados que hemos detallado a lo largo del trabajo realizado, concluyendo en su final su perfecta asimilación para hacer frente a los desafíos actuales que tenemos planteados. Bajo nuestro punto de vista, éstos son fundamentalmente dos: la modernización tecnológica de las entidades que integran la Administración local, y la prevención y erradicación de la lacra de la corrupción. Para ambos objetivos consideramos justificado y necesario contar con el imprescindible concurso de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, en mérito a su aportación profesional, técnica, independiente y objetiva que los caracteriza.

En último lugar hemos dejado una vía para la especulación sobre el futuro próximo que les puede deparar a los miembros de la actual Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en cuanto a su régimen de adscripción competencial. Nuestro pronóstico es que si el Estado no corrige su errática tendencia actual de desentenderse de los graves problemas estructurales que afectan a la misma, -en especial la cobertura de las plazas vacantes-, el modelo actual de *habilitación nacional* podría modularse hacia un sistema en el que pueden tener de nuevo una participación mucho más activa y destacada las Comunidades Autónomas. La inestabilidad política que se vive en los últimos tiempos y la consecuente pérdida de hegemonía del bipartidismo clásico, pueden propiciar la necesidad

SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, ELEMENTOS NECESARIOS  
PARA UNA NUEVA REGENERACIÓN

de tener que recabar el apoyo parlamentario de fuerzas nacionalistas poco proclives al mantenimiento del actual *status* estatal del colectivo de estos funcionarios locales.



## BIBLIOGRAFÍA

ABELLA POBLET, M.: *Regulación provisional del Régimen Local*. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1982.

ACOSTA SÁNCHEZ, J.: «Aproximación a la problemática del municipio» en *Historia, constituciones y crisis actual*, Boletín de la Sociedad de Amigos de la Cultura de Vélez-Málaga, 2009.

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I.: *Origen de los funcionarios locales de habilitación estatal: los cuerpos nacionales*. Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1996.

ALBI CHOLBI, F.: «El deber de advertencia de ilegalidad de Secretarios e Interventores, según el artículo 413 de la Ley de Régimen Local y concordantes», en *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local*, nº 204, 1961.

ALMONACID LAMELAS, V.: «Las funciones y responsabilidades de los Secretarios en la administración electrónica»

ÁLVAREZ VILLAZÓN, J.C.: «El ingreso y la selección: los procesos de selección», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. monográfico 2019,

AMEZCUA ORMEÑO, E.: «Génesis y evolución de la corrupción urbanística en España en el bienio 2006-2007. Aproximaciones a la nueva Ley de Suelo en el contexto de la corrupción» en *“Revista Práctica Urbanística”*, núm. 68, sección estudios, Editorial La Ley, febrero 2008.

ANTICH SERVERA, R.: *Memòria als republicans víctimes de la repressió feixista a Algaida durant la Guerra Civil de 1936*. Ajuntament d'Algaida, 2002.

ARNANZ DELGADO, R.A.: «Posibles cambios en el código penal y en la legislación local tendentes a combatir la corrupción municipal con implicación de la fiscalía». En *Cuestiones actuales de la jurisdicción en España*, Real Academia de la Jurisprudencia y Legislación en España, 2010

ARTOLA GALLEGO, M.: *La burguesía revolucionaria, 1808-1869*, Alianza Editorial, Madrid, 1972.

ARTOLA GALLEGO, M.: *Los Afrancesados*, Alianza Editorial, Madrid, 2008.

ARTOLA GALLEGO, M.: *Los orígenes de la España contemporánea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000. Vol. I.

AVILA CANO, E.: «Democracia y Gobierno Local: la aportación de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local a su historia reciente», en la obra colectiva *Secretarios, Interventores y Tesoreros...*

*Doscientos años al servicio de la ciudadanía*. Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, Madrid, 2012.

ÁVILA CANO, E.: «Apuntes de actualidad en relación con la reforma del régimen jurídico de los secretarios, interventores y tesoreros de Administración Local», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. 200, 2017.

BALFOUR, Sebastian: «España desde 1931 hasta hoy», en *Historia de España*, Quinteto, Madrid, 2006.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: «Las funciones reservadas a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. extra 1, 1997.

BAÑO LEÓN, J.M.: «Reforzamiento del principio democrático en la Administración Local», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. 220, abril 2019.

BLÁZQUEZ MARTÍNEZ, J.M.: «El municipio romano en España», en ALADRO, J.P. (ed.), *El municipio. Historia de los servicios urbanos*, FCC, Madrid, 2003.

BARCELÓ CRESPI, M., *Vida Municipal i Nova Planta. Porreres, 1718-1728*. Edición de l'Ajuntament de Porreres, Lluçmajor, 1993.

BAUÇÀ GARAU, B.: *Porreres. Noves fites polítiques i culturals (1970-1995)*, Di7 Edició – Ajuntament de Porreres, 1999.

BOQUERA OLIVER, J.M.: «El proyecto de ley por el que se aprueban las bases de la Administración Local» en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 210, 1981.

BRIÑES ALMIÑANA, J.: «Pautas a considerar en el reglamento orgánico en cuanto a la iniciativa de los grupos políticos de promover la incorporación de asuntos al orden del día del Pleno», en *Revista de “El Consultor de los Ayuntamientos”* núm. 19, quincena del 15 al 29 de octubre de 2016

BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado de Administración Local*. Editorial “El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados”, Madrid, 1968.

CALVO SOTELO, J.: *Mis servicios al Estado*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974.

CAMPOS ACUÑA, M.<sup>a</sup> C.: «Nuevo régimen de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación Nacional: una aproximación al Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo», en *Revista digital CEMCI*, núm. 37, enero a marzo de 2018.

CAMPOS ACUÑA, M.<sup>a</sup> C.: «Las funciones electrónicas de los Secretarios en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo», en *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 5, mayo 2018.

CAMPOS ACUÑA, M.<sup>a</sup> C.: «Los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional: su papel en el proceso de implantación de la transparencia», en *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 6, quincena del 30 de marzo al 14 de abril de 2016.

CAMPOS ACUÑA, M.<sup>a</sup> C.: «Novedades en el ámbito de la nueva Ley de Contratos del Sector Público», en *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, diciembre de 2017.

CAMPOS ACUÑA, M.<sup>a</sup> C.: «Funciones de los Secretarios en materia de transparencia en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo», en *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 8, agosto de 2018

CAPELLÀ FORNÉS, LI.: *Diccionari vermell*. Editorial Moll, Palma, 1989.

CARR R.: *España, 1808-1809*. Editorial Ariel, 1978.

CARR R.: *Historia de España*, Ediciones Península, S.A., Barcelona, 2006.

CARRASCO BELINCHÓN, J.: «El Estatuto municipal y la función pública municipal» en *Cincuentenario del Estatuto municipal. Estudios conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975.

CARRASCO BELINCHÓN, J.: *Pasado, presente y futuro del Secretario de Administración Local*. Excma. Diputación Provincial de la Coruña, 1972.

CARRO MARTÍNEZ, A.: *La Constitución española de 1869*. Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1952.

CARRO MARTÍNEZ, A.: «Génesis y trayectoria de las reformas locales de Maura» en *Ideario de don Antonio Maura sobre la vida local*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1954.

CASANOVA AGUILAR, I.: «Las Constituyentes de 1854. Origen y fisonomía general», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 37, enero-febrero 1984.

CASES I PALLARÉS, J.: «Los métodos de trabajo y las tecnologías. Evolución de la regulación jurídica», en la obra colectiva *Secretarios, Interventores y Tesoreros... Doscientos años al servicio de la ciudadanía*. Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, Madrid, 2012.

CASES I PALLARÈS, J.: «La función de secretaría y administración electrónica», en la obra colectiva *Guía sobre las funciones de Secretaría*. Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, Madrid, 2019.

CLAVERO ARÉVALO, M.F.: «La manifiesta ilegalidad de los actos administrativos» en *Revista de Estudios de la Vida Local*, noviembre-diciembre de 1958.

COMELLAS GARCÍA-LLERA, J.L.: *Historia de España moderna y contemporánea*. Ediciones Rialp.

COMPANY I MATES, A.: «Dictadura, República i Guerra (1923-1939)» en *Història de les Illes Balears*, Edicions 62, Barcelona, 2004. Vol.III.

COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUÑA REBOLLO, E.: *Legislación sobre Administración Local 1900-1975*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981. Tomo II.

COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUÑA REBOLLO, E.: *Legislación de Administración Local (1975-1987)*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981. Tomo III.

COSTA MARTÍNEZ, J.: *Oligarquía y caciquismo, como la forma actual de Gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*. Ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid, 1975. Volumen I.

CUENCA TORIBIO, J.M.: «La Unión Liberal: una tentativa de interpretación», incluido en el I Seminario de Historia de la Administración dedicado a *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo en España*, INAP, Madrid, 2001.

DE LA PEÑA GUTIÉRREZ, M.R.: «Las funciones de Secretaría», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. monográfico 2019.

DE URBANO CASTRILLO, E.: «Los Juzgados de Paz», en *“Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros”*. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2011.

DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local. Su régimen jurídico tras el RD 128/2018, de 16 de marzo*. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2019.

DURÁN GARCÍA, F.J.: «Una cuestión histórica de actualidad: la reforma de la planta local en España». *Revista de “El Consultor de los Ayuntamientos”* núm. 2/2017, de 30 de enero.

FANLO LORAS, A: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

FARFÁN PÉREZ, J.M. y MOTA SÁNCHEZ, M.: «Funciones de Tesorería Municipal y el nuevo Reglamento de Funcionarios de Habilitación Nacional», en *Revista de Estudios Locales*, n.º 215, recopilatorio de 2018.

FARIÑA JAMARDO, J.: *A flor de piel. Pequeñas y grandes cosas de la vida local*, El Secretariado S.A., Barcelona, 1969.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. y SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Legislación administrativa española del Siglo XIX*. Instituto de Estudios Administrativos (Escuela Nacional de Administración Pública), Madrid, 1977.

FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *La Constitución de Bayona (1808)*, Editorial Iustel, 2007.

FERNÁNDEZ SIRVENT, R.: «Un comisario regio de José I: Francisco Amorós» en *Historia Constitucional (revista electrónica)*, núm. 9, 2008.

FERRARI BILLOCH, F.: *Mallorca contra los rojos*. Imprenta de Amengual y Muntaner, Palma, 1936,.

FORCADELL I ESTELLER, X.: «La corrupción en los gobiernos y administraciones locales en la España contemporánea», en la obra colectiva *La corrupción política en la España contemporánea*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2018.

FUENTES I GASÓ, J.R.: «La función de regeneración democrática de los funcionarios de habilitación con carácter nacional», en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica* (REALA), núm. 4, julio-diciembre de 2015.

FUENTETAJA PASTOR, J.: «Función pública y reforma local», en *Cuadernos de Derecho Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 37, febrero de 2015.

GABRIEL I SIRVENT, P.: *El moviment obrer a les Illes Balears (1869-1936)*. Ediciones Documenta Balear, Palma, 1996.

GALLEGO BURÍN, A.: *Derecho Secretarial de Administración Local*. Gráficas Marisal, Madrid, 1947. Tomo II.

GALLEGO BURÍN, A.: *El Secretario Local*. Gráficas Marisal, Madrid, 1946.

GALLEGO BURÍN, A.: *Manual de Derecho Secretarial*. Gráficas Uguina, Madrid, 1954.

GALLEGO BURÍN, A.: «Proceso de carácter nacional de los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local» en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 59, 1951.

GARCÍA CÁRCEL, R.: *El sueño de la Nación Indomable*. Temas de Hoy, Madrid, 2007.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A.: *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo III, Vol. II. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1970.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A.: «Relación orgánica y relación de servicio en los funcionarios locales» en *Revista de Administración Pública*, núm. 13, 1954.

GÓMEZ SANZ, M.A.: «Detrás del telón de la corrupción. El papel silencioso de los Habilitados Nacionales» en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. 209/2018.

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L.: «Una institución valiosísima que podría hacer un gran papel en la España actual. El servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales», en *Revista “El Consultor de los Ayuntamientos”* núm. 24, quincena del 30 de diciembre de 2007 al 14 de enero de 2008.

GONZÁLEZ CALBET, M.T.: *La dictadura de Primo de Rivera: El Directorio militar*, El Arquero, Madrid, 1987.

GONZÁLEZ PINO, A.: «Naturaleza impropia de los acuerdos plenarios. La dualidad del sistema». *Revista de “El Consultor de los Ayuntamientos”* núm. 6, quincena del 30 de marzo al 14 de abril de 2017.

GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, A.: *Evolución legislativa del Régimen Local en España, 1812-1909*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

IÑARRA GONZÁLEZ, A.: «Funciones de los Secretarios de Ayuntamiento: presente y futuro», en *Revista “El Consultor de los Ayuntamientos”* núm. 22, quincena del 30 de noviembre al 14 de diciembre de 2005.

JIMÉNEZ LECHUGA, F.J.: «La función pública española con especial referencia a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional», en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 296-297, septiembre, 2004 – abril, 2005).

JIMÉNEZ RIUS, P.: «Interventores Locales y Tribunal de Cuentas: la perfecta combinación para lograr un modelo eficaz de control de los fondos públicos», en *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, número especial, julio de 2018.

LAGO NÚÑEZ, G.: «La tercera reforma del Régimen Local en España», en *Revista “El Consultor de los Ayuntamientos”*, núm. 5, quincena del 15 al 29 de marzo de 2014.

LLAVADOR CISTERNES, H.: «El nuevo papel de la fe pública», en la obra colectiva *Guía sobre las funciones de Secretaría*. Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, Madrid, 2019.

LORENTE SARIÑENA, M.: *La voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*. BOE, CEPC, Madrid, 2001.

LOSA MUÑIZ, V.: «Habilitación Nacional y Administración digital: perspectivas de futuro», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. monográfico 2019.

LÓPEZ GUÍO, J.L.: «Informes del secretario en expedientes y supuestos afines (II)» en *El Blog de espublico*, 27 de enero de 2017.

LÓPEZ MERINO, F.: «La fe pública de los Secretarios de Administración Local desde la Constitución Gaditana», en la obra colectiva *Secretarios, Interventores y Tesoreros... Doscientos años al servicio de la ciudadanía*. Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, Madrid, 2012.

LÓPEZ MERINO, F.: *¿Reforma o corrupción? El secretario de Administración local entre las fobias, el nepotismo y la ambición*. Editorial *Independently published*, 2018.

MARTÍN MATEO, R.: «Los Cuerpos Nacionales de Administración Local», en *La formación de funcionarios en España*, INAP, Madrid, 2001.

MARTÍN-RETORTILLO S. y ARGULLOL MURGADAS, E.: «Aproximación histórica al tema de la descentralización (1812-1931)», en la obra *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo I, Alfaguara.

MARTÍNEZ MARÍN, A.: *Funcionarios locales con habilitación. Pasado, presente y futuro*. Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1999.

MARTÍNEZ PABLO, M.H.: «La racionalización y sostenibilidad del nuevo régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre» en *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*. INAP, Madrid, 2015.

MÉNDEZ BEJARANO, M.: *Historia política de los afrancesados*, Madrid, 1912.

MOLINER I PRADA, A.: *La guerra del francés a Mallorca (1808-1814)*. Ediciones Documenta Balear, Palma, 2000.

MORELL OCAÑA, L.: «El municipio constitucional y la instrucción de 1813», en *Municipio constitucional. II Seminario de historia de la Administración 2002*. INAP, Madrid, 2003.

MORELL OCAÑA, L.: «El cumplimiento de las funciones encomendadas a la habilitación nacional y la evolución de la Administración Local desde 1985» en *La Función Pública Local y la Habilitación Nacional*, INAP, Madrid, 1997.

MUNIESA BRITO, Bernat, *Dictadura y transición: la España lampedusiana. I: La dictadura franquista. 1939-1975*. Publicacions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 2005.

MUNIESA BRITO, B.: *Dictadura y transición: la España lampedusiana. II: La monarquía parlamentaria*. Publicacions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 2005.

MUNTANER BUJOSA J.: *Bosquejos de la Ciudad de Palma*. Publicaciones del Excmo. Ayuntamiento de Palma de Mallorca, 1968.

NIETO GARCÍA, A.: «Historia y elegía de los Depositarios de Fondos de Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* núm. 234, Madrid, 1987.

NIETO GARCÍA, A.: «El Secretariado de Administración Local de Cataluña y la Ley de 9 de marzo de 1934» en *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 4, 1976.

NIETO GARCÍA, A.: «De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 11, Madrid, 1976.

NIETO GARCÍA, A.: «De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo (II)», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 15, Madrid, 1977.

NIETO GARCÍA, A.: «De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo (III). Pérdida de identificación y crisis de identidad de unos Cuerpos burocráticos», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 18, Madrid, 1978.

NIETO GARCÍA, A.: *El desgobierno de lo público*. Editorial Ariel, Barcelona, 2007.

NÚÑEZ RUIZ, M.J.: *Régimen de Sesiones de las Corporaciones Locales*. Editorial Montecorvo, Madrid, 1989.

ORDUÑA REBOLLO, E.: *Historia del municipalismo español. El municipio histórico español*. Iustel, Madrid, 2005.

ORDUÑA REBOLLO, E.: «Historia de una profesión al servicio de la ciudadanía: Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local», en la obra colectiva *Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, doscientos años al servicio de la ciudadanía*. Consejo General del Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, Madrid, 2012.

ORTEGA JIMÉNEZ, P.: «Las funciones de Intervención», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. monográfico 2019.

ORTIZ DE ZÚÑIGA, M.: *Práctica de Secretarios de Ayuntamiento*. Imprenta y Librería de Sanz, Granada, 1843.

PARADA VÁZQUEZ, J.R.: «La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal», en *Cuadernos Civitas*, Thomson Reuters. Pamplona, 2007.

PAZ TABOADA, M.: «Et lux perpetua luceat eis. La consumación del golpe de gracia a la Secretaría municipal: en puertas de una extinción», en *Revista de "El Consultor de los Ayuntamientos"* núm. 21, quincena del 15 al 29 de noviembre de 2004.



PLAZA ARRIMADAS, L.: «Los expedientes concluidos y las funciones del Secretario, con especial referencia a la advertencia de manifiesta ilegalidad», en *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 1, enero 1994.

PÉREZ-BAROJA VERDE, I.: «Retos y desafíos del régimen jurídico de la Habilitación de carácter nacional», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. monográfico 2019.

PÉREZ RODRÍGUEZ, A. C.: «La búsqueda de los orígenes de la administración municipal: de la Edad Media al Liberalismo», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nueva Época, núm. 1, enero-junio 2014.

RAMIÓ MATAS, C.: «Análisis y causas de la corrupción política en España (1990-2015)», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. monográfico 2015

RAMIÓ MATAS, C.: *Inteligencia artificial y Administración Pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Editorial Los libros de la Catarata, Madrid, 2019

RAMIÓ MATAS, C. y SALVADOR SERNA, M.: *La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la Administración*. Tibidabo Ediciones, S.A., Barcelona, 2018.

RAMÍREZ RUÍZ, R.: *Caciquismo y endogamia. Un análisis del poder local en la España de la Restauración*. Editorial Dykinson, Madrid, 2008.

RIBES PUIG, F.: «El deber de advertencia de la ilegalidad en la Administración Local», en la colección de *Temas de Administración Local*, núm. 1, Delegación Interprovincial del Instituto de Administración Local en Almería, Granada y Jaén. Granada, 1980.

RIVERO ORTEGA, R.: «Habilitados y Constitución», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. monográfico 2019.

RODRIGO MORENO, F.: «Las funciones del Secretario según la legislación vigente», en *Revista El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, núm. 4, de 29 de febrero de 1988.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M.: «La Habilitación Nacional al servicio del poder local democrático. Una visión personal», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. extra, julio de 2006.

SAINZ DE ROBLES, F.C.: «Organización local, autoridades y funcionarios», en la obra *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo II, Alfaguara, Madrid, 1973.

SALANOVA ALCALDE, R.: «Comunidades Autónomas y Funcionarios Locales de Habilitación Nacional», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. extra 1, 1997.

SALVADOR CRESPO, M.: «El Pacto Local y sus implicaciones en el futuro de la provincia como entidad local» en *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado Autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local – INAP, Madrid, 2007.

SARMIENTO LARRAURI, J.I.: «Los Secretarios de Administración Local y el Estatuto Básico del Empleado Público», en *Actualidad Administrativa*, núm. 16, quincena del 16 al 30 de septiembre de 2010.

SARRIÓ I GUALDA, J.: *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (1912-1939)*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1983.

SERRANO PASCUAL, A.: «El régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional», en *Revista "El Consultor de los Ayuntamientos"* núm. 24, quincena del 30 de diciembre al 14 de enero de 2009.

SERRANO PASCUAL, A.: «El empleo público en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: claroscuros y falta de apuesta firme por la modernización y por un modelo funcional de lucha contra la corrupción», en *Revista "El Consultor de los Ayuntamientos"* núm. 5, quincena del 15 al 29 de marzo de 2014.

SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*. Editora Nacional, Madrid, 1969.

SIMÓN TOBALINA, J.L. de: «Status histórico actual y futuro de los Secretarios de Administración Local» en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 207, 1980.

SOLÉ TURA, J., y AJA FERNÁNDEZ, E.: *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*. Siglo veintiuno editores, S.A., Madrid, 1981.

SOSA WAGNER, F.: «Caciquismo, funcionarios "Libro Blanco"». *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 668/2005.

SOSA WAGNER, F.: «Los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional: una reflexión desde la historia», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. extra 1, 1997.

TOSCAS SANTAMANS, E.: *Secretarios municipales y construcción del Estado liberal en España*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

TUSELL GÓMEZ, J. y CHACÓN ORTIZ, D.: *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1973.

VALDEÓN BARUQUE, J., PÉREZ J., y JULIÁ DÍAZ, A.: *Historia de España*. Austral, Madrid, 2006.

VERA Y CASADO, B.: *La Administración Local. Primera parte: Memoria sobre los vicios y abusos existentes en los Municipios. Segunda Parte: Proyectos y bases para corregirlos. Imprenta y litografía de los huérfanos*, Madrid, 1893.

VERA TORRECILLA, R.J.: «Fundamento, origen y evolución de los Cuerpos Nacionales (I). Del constitucionalismo gaditano a las leyes municipal y provincial de 1870», en *Revista “El Consultor de los Ayuntamientos”* núm. 5, quincena del 15 al 29 de marzo de 2012.

VILLAESCUSA SORIANO, A.: «Las nuevas tecnologías, instrumento de los Funcionarios con Habilitación de carácter nacional en el ejercicio de sus funciones», en *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, núm. monográfico 2015, pgs. 46-61.

VILLALBA PÉREZ, E., «Sospechosos en la verdad de lo que pasa ante ellos: los Escribanos de la Corte en el siglo de oro, sus impericias, errores y vicios», en *LITTERAE, Cuadernos sobre Cultura Escrita*, núm. 2, 2002.

VILLORIA MENDIETA, M. y IZQUIERDO SÁNCHEZ, A.: *Ética pública y Buen Gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. INAP – Editorial Tecnos, versión digital de la 1ª edición, Madrid, 2019.

XAMENA FIOL, P.: *Historia de Mallorca*. Editorial Moll, Mallorca, 1978.