

Evolución histórica y situación actual de la escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional: de las cortes de Cádiz a la LRSAL

Nicolau CONTI FUSTER

Secretario de Administración Local y Doctor en Derecho

Resumen:

La actual Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional es una novedad introducida por la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, si bien representa una línea de continuidad manifiesta con los antiguos Cuerpos Nacionales de Administración Local originados en la época de la Dictadura de Primo de Rivera. En este trabajo, que se articula a modo de síntesis parcial de la tesis recientemente defendida por su autor, se analiza su evolución histórica y la situación actual de este colectivo de funcionarios, tratando de exponer en su parte final los principales déficits profesionales que se observan y las posibles propuestas de mejora para los mismos, además de intuir los retos y perspectivas de su futuro más inmediato.

I. Introducción: el Escribano del Concejo

Nuestro relato empieza con unas notas introductorias dedicadas al Escribano del Concejo, figura de reminiscencias medievales en la que se atisban unas primigenias funciones de fe pública en la comunidad local.

Ante la evidencia de que la escritura es el medio idóneo para conservar la memoria de los hechos, fue preciso crear este oficio con el objetivo de que alguien se ocupase de redactar y custodiar los documentos que se dictaban en el Concejo, órgano de gobierno y administración de pueblos y ciudades nacidas al socaire de la Reconquista cristiana.

Su existencia estaba íntimamente vinculada con los fueros medievales, bases del derecho local en aquella época, de los que era su máximo intérprete y guardián. Además asumían la llevanza y custodia de las cuentas del Concejo, por lo que es fácil entrever la importancia de sus funciones.

Este cargo fue evolucionando hacia una mayor profesionalización del mismo, pasando a depender del Poder central que efectuaba los correspondientes nombramientos reales. Se introdujo

la necesidad de acreditar previamente una habilitación o idoneidad técnica, y pasó a ser considerado un oficio real vitalicio, pero fue degenerando al convertirse en objeto de corruptelas por las ventas y arrendamientos fraudulentos que se producían.

II. Constitución de Cádiz y Fernando VII

El tránsito del Antiguo Régimen absolutista hacia un nuevo y embrionario Estado liberal en España viene de la mano de los sucesos ligados a la invasión napoleónica. La promulgación del bonapartista Estatuto de Bayona en junio de 1808, espoleó la reacción del bando antagonista nacional que cristalizó en la Constitución de Cádiz de 1812, considerada pieza angular de la revolución liberal española.

Ausente el rey y sumido el territorio nacional en una guerra total, el momento era propicio para acometer las grandes reformas que precisaba el país.

La Carta Magna gaditana supone un primer apunte regenerador en el que destaca la mención institucionalizada de los Secretarios de Ayuntamiento

La Carta Magna gaditana supone un primer apunte regenerador en el que destaca la mención institucionalizada —y única hasta el momento en un texto constitucional español— de los Secretarios de Ayuntamiento. Así, su artículo 320 proclama solemnemente que:

«Habrà un secretario en todo ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común».

Esta figura rompe con el pasado, pues está imbuida por el principio democrático de electividad de cargos, oficios y empleos que proclama la nueva Constitución. A diferencia de su antecesor, el Escribano del Concejo, la duración en el cargo es ahora limitada y no vitalicia; la designación —y también su cese— corresponde a la propia corporación y no al Poder central; y sus retribuciones son fijadas y satisfechas por la misma, dejando de percibir aranceles por la realización de sus cometidos profesionales.

Sin embargo, y en contra de su debida cualificación, no va a ser preciso acreditar capacitación técnica especial para desempeñar estas funciones.

Junto al Secretario del Ayuntamiento la Constitución de 1812 también regula la figura del Secretario de las Diputaciones Provinciales y pergeña la función del Depositario en el ámbito de las finanzas y la hacienda local.

No obstante este viento renovador va a ser prontamente frustrado con el regreso de Fernando VII al trono español en 1814, quién se obceca en desterrar cualquier vestigio aperturista de signo liberal. En este sentido la primera medida que adopta es la derogación de la Constitución de 1812, lo que significa la vuelta al régimen absolutista anterior y la reposición de los Escribanos del Concejo en sus puestos.

El trienio liberal (1820-1823) es un oasis en este panorama, del que cabe destacar la Ley de 2 de marzo de 1823 por la que se aprueba la «Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias», considerada por la doctrina como la primera Ley de régimen local en España. En ella se regulan, por primera vez también, las funciones de Secretarios y Depositarios en Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, que quedan configurados como los auténticos directores técnicos de la burocracia local. Así al Secretario le incumbe la llevanza del libro de acuerdos y la ordenación de todos los expedientes, mientras el Depositario es el encargado del manejo y custodia de los caudales y arbitrios municipales y provinciales.

Pero la vuelta a los anacrónicos postulados del Antiguo Régimen se va a verificar en octubre de 1823, tras la intervención de la Santa Alianza y la invasión del ejército de los 100 mil hijos de San Luis, que acude en ayuda de Fernando VII, fiel en su empeño de perpetuar su régimen absolutista. Se liquida el Trienio Liberal y de nuevo se vuelve a derogar la Constitución de 1812 y la Ley de 2 de marzo 1823, mientras también los Escribanos del Concejo son repuestos en sus cargos.

III. Consolidación del Estado liberal: minoría de edad y reinado de Isabel II (1833-1868)

Tras la muerte del rey Fernando VII en septiembre de 1833, asume la Regencia su esposa María Cristina de Borbón hasta que alcance la mayoría de edad la sucesora en el trono, su hija Isabel II.

La Gobernadora-Regente se apoya en los liberales para asentar su mandato regio y solventar también el conflicto sucesorio que se había desatado por el enfrentamiento con el sector absolutista, el cual había tomado partido por la causa carlista que encarnaba el hermano del difunto rey.

En este tiempo de Regencia se consolida de manera definitiva el régimen liberal en España, y la normativa local de la época confirma la tendencia de que todos los oficios eran de libre elección, suprimiéndose todos aquellos que hubiesen sido adquiridos a perpetuidad, entre ellos el del Escribano del Concejo.

La convulsa situación política provoca un adelanto en la declaración de mayoría de edad de Isabel II, quien accede al trono a finales de 1843 con apenas trece años de edad.

Se inicia el período histórico de la denominada «Década moderada» (1844-1854), en la que el partido moderado, dirigido por el General Ramón María Narváez, acapara las riendas del poder durante esta larga etapa bajo el prisma de un fuerte autoritarismo y una marcada centralización administrativa, al más puro estilo francés.

Esta impronta va a marcar las Leyes de 8 de enero de 1845, de organización y atribuciones de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, que responden plenamente a estos planteamientos ideológicos.

Secretarios y Depositarios municipales formarán parte del proyecto de construcción nacional que impulsó el Estado liberal de esta época, configurados como una especie de delegados del Poder central que colaboran en el control de la Administración estatal sobre la planta local.

En este contexto hemos de referirnos también a la figura de los cesantes, empleados públicos

calificados que finalizan sus servicios en la Administración del Estado, como consecuencia del crecimiento de la burocracia, y son posteriormente recolocados en las Secretarías municipales vacantes.

En cuanto al ámbito provincial, de manera antagónica a lo que sucede respecto a sus homólogos municipales, los Secretarios y Depositarios de las Diputaciones provinciales sufrirán un claro retroceso profesional. Especialmente los primeros, pues la legislación moderada llega incluso a suprimirlos al considerarlos innecesarios dado el escaso protagonismo que se atribuye al órgano colegiado de la Diputación, a diferencia del poder que concentra el Gobernador o Jefe Político de la misma.

El Bienio Progresista que sucede a esta primera etapa (1854-1856), apenas tiene tiempo para poner en marcha su ideario aperturista, llegando a publicar una nueva Ley de organización y administración municipal, de 5 de julio de 1856, con poco más de tres meses de vigencia. De la misma cabe destacar el hecho de que por primera vez establece unos requisitos mínimos para ejercer el empleo de Secretario municipal, defiriéndose a una posterior ley de instrucción pública la concreta determinación de las titulaciones académicas exigibles.

El hito más importante va a ser la irrupción de la nueva figura de los Contadores provinciales, antecesores de los actuales Interventores locales

Con la caída del Gobierno progresista del General Baldomero Espartero a manos del también General Leopoldo O'Donell, se asiste a una etapa final del Reinado de Isabel II (1856-1868) en la que se vuelve otra vez a los postulados del moderantismo, aunque modulados por la política ecléctica que ejerce la Unión Liberal impulsada por el referido O'Donell.

De este período cabe destacar la reposición de la figura de los Secretarios de las Diputaciones en la Ley sobre gobierno y administración de las provincias de 1863, que como novedad destacada exige la posesión del título académico de licenciado en Leyes o Abogado para poder ejercer este empleo.

Pero sin lugar a dudas el hito más importante va a ser la irrupción de la nueva figura de los Contadores provinciales, antecesores de los actuales Interventores locales, que se configuran como una cuña entre el Secretario y el Depositario. Su creación viene motivada por el interés de la Administración estatal de disponer de un agente delegado cualificado que asegurase el control económico-financiero de los entes locales. Ello explica que por primera vez se exigiese la superación de un examen centralizado en Madrid, organizado por el Ministerio de la Gobernación, para obtener el título correspondiente que habilitase para el desempeño de estas nuevas funciones.

IV. Sexenio revolucionario (1868-1874)

La etapa isabelina finaliza de forma abrupta con la revolución septembrina de 1868.

A partir de entonces se desencadena un período de gran inestabilidad política que contempla en tan solo seis años los siguientes cambios:

- El destronamiento de Isabel II.
- Gobierno provisional del General Serrano.
- Regencia interina del General Serrano, una vez aprobada la Constitución democrática de 1869.
- Monarquía parlamentaria de Amadeo I de Saboya.
- I República, con 4 presidentes en menos de un año.
- Régimen sin definición del General Serrano.
- Restauración monárquica encarnada en el nuevo rey Alfonso XII.

Esta agitada etapa histórica está presidida por la vuelta a los postulados democráticos y liberales anteriores a la última etapa moderantista, y ello se va a reflejar en la normativa de régimen local que afecta a los funcionarios protagonistas de nuestro estudio.

Paradójicamente en el convulso sexenio revolucionario quedó conformado para siempre el sistema de las tres dependencias profesionales

Al poco tiempo de instaurarse el Gobierno provisional que derroca al régimen monárquico isabelino se dicta el Decreto-Ley de 21 de octubre de 1868 que pretendía reproducir la legislación local del malogrado Bienio Progresista.

Inexplicablemente desaparece la mención a los Contadores provinciales, pero en cambio se convocan por primera vez en España oposiciones para obtener el título de Secretario provincial.

Posteriormente las Leyes municipal y provincial de 20 de agosto de 1870, van a consolidar de manera definitiva la instauración de los tres empleos (Secretarios, Contadores y Depositarios), en el conjunto de las entidades locales, tanto en ayuntamientos como en diputaciones provinciales. Paradójicamente en el convulso sexenio revolucionario quedó conformado para siempre el sistema de las tres dependencias profesionales.

V. Restauración monárquica (1875-1923)

La proclamación en Sagunto de Alfonso XII como rey de España, a finales de 1874, traerá consigo el denominado período de la Restauración monárquica, que gozaría en lo sucesivo de una estabilidad sin precedentes en el agitado siglo XIX español.

El sistema político se basaba en el bipartidismo, en el que conservadores y liberales se

alternaban de manera pacífica en el poder. La prematura muerte del rey en 1885 no afectará al desarrollo del mismo, continuando su andadura durante la Regencia de su viuda, María Cristina de Habsburgo-Lorena, y en el reinado de su hijo Alfonso XIII que se inicia al llegar éste a su mayoría de edad en 1902.

Esta aparente estabilidad política contaba, sin embargo, con un lastre subyacente muy negativo, pues estaba basado en el fraude electoral y la corrupción generalizada. Las elecciones estaban previamente amañadas, y el fenómeno del caciquismo campó a sus anchas, con especial énfasis en la vida local.

En el plano normativo, en 1877 se promulgaron unas nuevas Leyes orgánicas Municipal y Provincial, esta última posteriormente modificada en 1882. No se trata de una regulación de nuevo cuño, sino que están basadas claramente en sus precedentes de 1870 de la etapa del sexenio.

Este compendio normativo no introdujo avances significativos en el régimen jurídico de los Secretarios, Contadores y Depositarios de la Administración Local de la época

Para nuestro estudio es importante destacar que este compendio normativo no introdujo avances significativos en el régimen jurídico de los Secretarios, Contadores y Depositarios de la Administración Local de la época, pues continuaron dependiendo, en cuanto a su nombramiento y cese, de la voluntad de las corporaciones donde prestaban sus servicios. Y lo que también fue motivo involutivo, sin exigencia de titulación académica concreta ni de superación previa de exámenes centralizados.

Este panorama va a intentar ser modificado a través de una larga retahíla de proyectos legislativos frustrados, pues ninguno de ellos logrará alcanzar su objetivo final de llegar a ser aprobado. En la investigación que hemos llevado a cabo analizamos los textos de la mayoría de estos proyectos centrados en la perspectiva de nuestros funcionarios, y observamos como nota común su empeño en fortalecer su preparación técnica e independizar sus funciones para conseguir el antídoto necesario contra el caciquismo y la corrupción en la Administración Local.

Especial mención merece el proyecto de ley de Antonio Maura de 1907, de reconocida valoración doctrinal por su gran rigor técnico y la decidida defensa de la autonomía local que incorpora. Contenía avances significativos en cuanto a exigencia de titulación de licenciado en Derecho y haber superado una oposición previa para acceder al cargo de Secretario en municipios con población superior a 12.000 habitantes. De igual manera se contemplaba un sistema similar para los Contadores en los municipios con presupuesto superior a 100.000 PTA. Este proyecto tuvo un largo recorrido parlamentario, de más de dos años, pero la caída del Gobierno de Maura como consecuencia de los sucesos de la Semana Trágica de Barcelona provocó que no se llegase finalmente a aprobar.

Esta dinámica de fracasos legislativos va a ser paliada, de una forma poco ortodoxa, con la aprobación de reglamentos profesionales a partir de 1900, en los que se incluyeron exigencias de

capacitación técnica y de superación de pruebas previas para el acceso a estos cuerpos funcionariales, además de ciertas cautelas garantistas para su remoción. Sin embargo, la introducción de estos requisitos vulneraba la legislación vigente de 1877, que otorgaba gran discrecionalidad a las propias entidades locales en materia de nombramientos y ceses, razón por la cual no se llegaron a cumplir los objetivos previstos, especialmente por lo que respecta a los Secretarios de Ayuntamiento.

En nuestro estudio abordamos el comentario sobre el papel efectivamente desempeñado por los Secretarios y Contadores en la lucha regenerativa contra el caciquismo en esta etapa de la Restauración. Según las fuentes que hemos podido consultar en la mayoría de los casos éstos fueron víctimas de las tropelías del sistema instaurado, aunque también hay opiniones que denuncian, en determinados supuestos, su participación activa como un agente más en este corrupto entramado. En esta última tesitura se distinguen, a su vez, dos tendencias: una que proclama que dicha participación pudiese ser voluntaria y endogámica con los clanes oligárquicos, y otra que afirma que fue forzada y resignada ante las consecuencias nefastas que podía acarrear su insumisión.

VI. Dictadura de Primo de Rivera y caída de la monarquía (1923-1931)

El golpe de Estado incruento que protagoniza el Capitán General de Cataluña, Miguel Primo de Rivera, en septiembre de 1923, tiene por objetivo finiquitar la degradación del sistema político de la Restauración, gravemente lastrado por la corrupción y el caciquismo.

El parlamentarismo ineficaz fue substituido por un régimen autoritario que pretendía, —actuando de manera transitoria, según su proclama inicial—, regenerar las estructuras políticas del país empezando por el sustrato local. Para ello el Dictador, encarnado en la figura del cirujano de hierro que había previsto el regeneracionista Joaquín Costa, confía la dirección del proyecto de reforma del régimen local al joven abogado *maurista* José Calvo Sotelo, quien se rodea para esta empresa de un elenco de grandes especialistas en la materia como fueron —entre otros— Gil Robles, Flores de Lemus o Jordana de Pozas. Fue, sin duda, un gran acierto.

En muy poco tiempo se construye un sólido andamiaje normativo, basado en los Estatutos municipal de 1924 y Provincial de 1925, así como el prolífero desarrollo reglamentario de los mismos. Todo el retraso reformativo acumulado en el largo período de la Restauración se ve de pronto subsanado por la eficaz obra legislativa de Calvo Sotelo y sus colaboradores.

Uno de los mayores logros de esta reforma fue, sin lugar a dudas, la creación y consolidación de los cuerpos de Secretarios e Interventores

Uno de los mayores logros de esta reforma fue, sin lugar a dudas, la creación y consolidación de los cuerpos de Secretarios e Interventores, estos últimos así llamados ahora en lugar de su anterior denominación de Contadores. Los Depositarios también van a tener su reconocimiento como cuerpo funcional, aunque de manera tardía ya en la etapa de la *Dictablanda* del General

Berenguer, en 1930.

Nota común para los tres empleos va a ser la obligación de pertenencia a dichos Cuerpos para poder ejercer sus funciones. Y este acceso se va a verificar tras la superación de una rigurosa oposición centralizada en Madrid para la que se va a requerir la posesión de titulación académica específica, en la mayoría de los casos de nivel universitario. Además se produce una gran celeridad y profusión de convocatorias selectivas para cubrir las numerosas plazas vacantes y fortalecer así a los cuerpos.

El nombramiento y cese todavía permanecen en la esfera de las propias entidades locales, si bien el procedimiento está fuertemente controlado y tutelado por la Administración estatal, que es la encargada de publicar los anuncios y verificar que los nombramientos se ajustan a la legalidad vigente. La consigna para acabar con el caciquismo era alejar de la influencia política directa de esas mismas corporaciones locales aspectos clave del régimen jurídico de estos funcionarios que pudiesen comprometer su independencia y neutralidad.

La situación profesional de nuestros protagonistas va a mejorar de manera ostensible, con una regulación de sus funciones mucho más detallada y ordenada, entre las que va a destacar la de la advertencia de ilegalidad que se confía a Secretarios e Interventores para garantizar la pureza de las actuaciones. El establecimiento de unos sueldos mínimos y la previsión de un sistema mucho más rígido para la adopción de los acuerdos de destitución completarán el cuadro de medidas que fortalecen la conquista de su inamovilidad.

Secretarios, Interventores y Depositarios se convierten en los pilares básicos de una renovada burocracia local, en quienes confía plenamente el Poder central como garantes del buen orden jurídico y económico en la Administración Local. Como muestra de ello, a los Secretarios se les confiere, incluso, el *status* de miembros de la Corporación.

También es menester destacar la aparición en este período del asociacionismo profesional que impone el régimen de la Dictadura. Se crean los Colegios Oficiales del Secretariado Local a partir de 1925, en los que deberán inscribirse, de manera obligatoria, quienes pertenezcan a cualquiera de los tres empleos y ejerzan sus funciones en las corporaciones locales españolas. Ello redundará en una mayor cohesión de los miembros del colectivo y les dará más fuerza en la defensa de sus intereses profesionales.

VII. La Segunda República (1931-1936)

La Segunda República llega a España de la mano de unos comicios municipales, los celebrados el domingo día 12 de abril de 1931. La victoria de la conjunción de fuerzas republicanas y socialistas en la mayoría de las capitales de provincia propicia la proclamación del nuevo régimen político apenas dos días más tarde.

El Gobierno provisional que se instaura, presidido por Niceto Alcalá Zamora, acomete como una de sus primeras medidas la revisión de la obra legislativa de la Dictadura. Por lo que atañe al ámbito de nuestro estudio, la mayor parte de los Estatutos municipal y provincial de la época de Calvo Sotelo son declarados subsistentes por «exigencias de realidad», lo que equivale a un reconocimiento expreso de su calidad y rigor técnico.

La mayor parte de los Estatutos municipal y provincial de la época de Calvo Sotelo son declarados subsistentes por «exigencias de realidad»

El cambio, por lo general, es bien recibido en la sociedad y opinión pública, y los Colegios Oficiales del Secretariado Local muestran su apoyo y adhesión al nuevo escenario político, si bien también manifiestan su temor ante la posibilidad de que se produzcan destituciones ilegales de sus miembros, circunstancia que se va a confirmar prontamente.

La causa de este fenómeno hay que buscarla en el recelo que despertaba el hecho de que muchos de sus nombramientos provenían de la etapa anterior de la Dictadura. Pese a las llamadas al orden desde el propio Ministerio de la Gobernación para que cesase esta práctica anómala, lo cierto es que quedó constatada su realidad en muchos puntos de la geografía nacional.

A pesar de que resultase conveniente armonizar y actualizar la normativa sobre régimen local, el régimen republicano no da respuesta a esta necesidad hasta sus postrimerías, ya en el año 1935. Antes en Catalunya, que había hecho uso de la competencia estatutaria correspondiente, promulgó una Ley Municipal en 1934 que contempló de facto la creación de un cuerpo regional de Secretarios e Interventores cuyo acceso quedaba prácticamente restringido a quienes hubiesen obtenido la previa licenciatura que otorgaba la Escuela de Administración Pública de Catalunya.

Tanto el texto catalán de 1934 como la Ley orgánica municipal estatal de 1935, contienen pocas novedades respecto a la regulación que preveían los estatutos y reglamentos de desarrollo de la época primorriverista. Respecto a esta última ley estatal, y por lo que concierne al objeto de nuestro estudio, hay que destacar la consideración de *Cuerpos Nacionales* que se otorgó expresamente a los Secretarios e Interventores, quedando excluidos del mismo, incomprensiblemente, los Depositarios. Por lo demás se mantiene básicamente la regulación anterior, y apuntamos en este sentido que tanto el Secretario como el Interventor conservan la facultad de advertencia de ilegalidad a la que se añade ahora la obligación de remitir al Gobernador Civil, en plazo de cinco días, la certificación del acuerdo adoptado y la constancia de la advertencia formulada.

VII Guerra civil y Dictadura franquista (1936-1975)

I.

A diferencia de lo sucedido en 1923, el golpe militar de julio de 1936 no triunfa, pero tampoco es derrotado. El país se divide en dos bandos y estalla una cruenta Guerra Civil, de casi tres años de duración, y con unas consecuencias ciertamente devastadoras. Al final de la misma, en abril de 1939, se instaura una Dictadura militar cesarista, encarnada en la figura del General Franco, que se perpetuó en el poder casi cuarenta años, hasta su muerte en noviembre de 1975.

Este régimen autoritario va a condicionar, y de qué manera, las estructuras políticas de las entidades locales en las que prestan sus servicios profesionales los protagonistas de nuestro trabajo.

Para empezar se fijaron normas para la depuración de funcionarios públicos que arribaron también al colectivo de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local. Los Colegios Provinciales del Secretariado Local eran los encargados de instruir estos expedientes de naturaleza estrictamente ideológica en los que se comprobaban los antecedentes políticos de estos funcionarios para obtener una respuesta final favorable, o no, a la condición de «depurado», es decir, de adicto al régimen. Sólo aquellos que la obtenían podían continuar en el ejercicio de sus funciones.

Tras la Guerra Civil España se convirtió en un Estado totalitario y unitario, fuertemente centralizado, y esta circunstancia propició una estatización de los Cuerpos Nacionales de Administración Local

Tras la Guerra Civil España se convirtió en un Estado totalitario y unitario, fuertemente centralizado, y esta circunstancia propició una estatización de los Cuerpos Nacionales de Administración Local. Se sustrajo la competencia que hasta entonces habían tenido las corporaciones locales para nombrar y separar a estos funcionarios, pasando a ser ejercida por el Ministerio de la Gobernación, tanto en lo que respecta a la selección como a la provisión de estas plazas, así como los supuestos de remoción o destitución.

Estas medidas obedecían al designio del régimen franquista de controlar a sus funcionarios locales más cualificados, de acuerdo con los principios de jerarquía y centralización que impregnaban las relaciones interadministrativas de la época.

Junto a este aspecto de franca dependencia política hay que anotar un elemento técnico positivo de gran importancia como fue el de la creación del Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), en 1940, que llevó a cabo durante casi cincuenta años una labor formativa muy apreciada para la capacitación de nuestros funcionarios. De hecho, el sistema de acceso a los Cuerpos Nacionales de la Administración Local se va a modificar en el sentido de que quienes aprueben las correspondientes oposiciones pasarán a ser alumnos de este centro al objeto de que superen un obligatorio curso de perfeccionamiento y obtengan así el título profesional que les habilite para ingresar finalmente en dichos cuerpos.

Por otra parte hay que señalar que la normativa de régimen local franquista se mantiene prácticamente inalterable y apenas evoluciona durante su largo periplo. Este *corpus* está basado en la Ley de bases de régimen local de 1945 y su posterior Texto articulado y refundido de 1955, con sus correspondientes reglamentos de desarrollo. El estatuto jurídico que dispensa a los Cuerpos Nacionales de la Administración Local es sólido y uniforme, basado en los axiomas de la centralización y estatización que ya hemos comentado.

Las funciones de los Secretarios, Interventores y Depositarios adquieren una importancia destacada, pues especialmente los primeros tienden a cubrir un cierto vaciamiento del poder de dirección en los entes locales. No hay políticos profesionales y la mayor parte de las decisiones sobre el funcionamiento ordinario en estas corporaciones las adoptan nuestros protagonistas en sus respectivos ámbitos de actuación. Su preparación técnica contribuye en este rol directivo, así

como las disposiciones normativas que lo amparan, pues no hay que olvidar, por ejemplo, que el Secretario es miembro de la corporación y es el jefe de personal en los ayuntamientos.

Por estas razones no resulta extraño que se mantuviera —e incluso se perfilase con más detalle— la especial función de advertencia de ilegalidad que tenían atribuida los Secretarios e Interventores, más propia del ámbito fiscalizador que de funciones estrictamente asesoras.

En el tardofranquismo, a partir de finales de la década de los 60 y principios de los 70, se asiste a varios intentos de reforma de este régimen legal, pero a lo más que se llega es a la aprobación de normas parciales y de carácter transitorio. Sin duda existe una gran incertidumbre ante los cambios que se intuye van a producirse tras la muerte del Dictador, y en este sentido resulta hasta cierto punto paradójico que la aprobación de la nueva Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, de 19 de noviembre de 1975, tenga lugar un día antes de acaecer este trascendental hecho.

IX. Transición democrática y el nuevo marco constitucional hasta la última gran reforma del régimen local (1975-2013)

Cumpliendo las previsiones establecidas en la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, el 22 de noviembre de 1975, dos días después de la muerte del General Franco, es coronado Rey de España Juan Carlos I de Borbón y Borbón.

A partir de entonces, y tras unos balbuceos iniciales protagonizados por la resistencia que ofrecen los partidarios inmovilistas del régimen anterior, se va abrir una nueva etapa de apertura política en nuestro país bajo la consigna de la denominada Transición democrática.

La apuesta por la designación de Adolfo Suárez en la Presidencia del Gobierno, auspiciada por el consejero y preceptor del Rey, Torcuato Fernández Miranda, resulta exitosa y fructifica en una reforma evolucionista desde la legalidad histórica que se hereda.

Este proceso democratizador va a cristalizar en la aprobación de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978, cuya plasmación normativa en el régimen local se llevará a cabo años más tarde con la aprobación de la Ley de Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985.

Pero el período que transcurre hasta entonces va a estar jalonado de dificultades para los funcionarios que son objeto de nuestra atención, pues su supuesta pertenencia al pasado político que se quiere desterrar va a jugar en su contra.

En este sentido en nuestra investigación hemos encontrado muestras evidentes de ello indagando en los archivos del Colegio Provincial de Baleares, donde hemos localizado acuerdos de su Junta de Gobierno de 1976 en los que se decide publicar notas de prensa en defensa de la profesión ante el clima adverso que se percibe contra la misma en la opinión pública de aquel momento.

A escala nacional, los órganos centrales de la organización colegial se van a movilizar y van a saber comunicar a la clase política la conveniencia y oportunidad del mantenimiento de estos oficios. La consigna es transmitir la utilidad de sus servicios para la implantación del proceso democratizador en la esfera de la Administración Local, y el objetivo finalmente se consigue. La convocatoria masiva de plazas para la renovación de los diversos escalafones del colectivo y los

buenos resultados que se obtienen de su participación activa en los incipientes procesos electorales avalan su continuidad.

Los antiguos Cuerpos Nacionales de Administración Local van a desaparecer

Pero los antiguos Cuerpos Nacionales de Administración Local van a desaparecer, de manera silente, en el nuevo contexto normativo que se inicia a partir de 1985 con la aprobación de la LRRL y el TRRL de 1986. Se asiste a una transformación de los mismos en la nueva Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, que representa un lavado de imagen sobre la percepción corporativista de «cuerpo funcional» anterior.

Además de esta mutación terminológica, las funciones de los Secretarios, Interventores y Tesoreros van a sufrir cambios, pues el nuevo contexto político así lo impone. Desaparece la tutela estatal propia del régimen anterior y en su lugar se introduce el principio constitucional de autonomía local. La primera consecuencia directa es la desaparición de la denostada advertencia de ilegalidad que tenían atribuida Secretarios e Interventores, lo que representa un alivio generalizado para los mismos según hemos podido comprobar en las fuentes consultadas de aquellos tiempos.

Pese a que el grueso de las funciones que ejercían los antiguos Cuerpos Nacionales se va a mantener para los miembros de la nueva Escala, hay importantes cambios dignos de destacar. Por ejemplo, el Secretario deja de ostentar la condición de miembro de la corporación y de ser el jefe de personal y de las dependencias y servicios generales en los ayuntamientos. También las funciones asesoras, tanto del Secretario como del Interventor, se van a democratizar al estar enfocadas ahora hacia corporaciones políticamente plurales en las que hay representaciones minoritarias que pueden ser también destinatarias de sus servicios.

La nueva organización territorial del Estado, con la aparición de los entes autonómicos, va a tener una incidencia cada vez más importante en la gestión de las competencias sobre este colectivo. Así en los concursos para la provisión de estas plazas la Administración estatal va a dejar de tener su exclusividad, dando participación destacada en los mismos tanto a las Comunidades Autónomas como, en menor medida, a las propias entidades locales. El cénit de esta tendencia se alcanza con la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público en 2007, que despoja prácticamente al Estado de sus tradicionales competencias directivas en esta materia. Sin embargo, los resultados producidos pueden considerarse un fracaso, pues la incorrecta articulación del nuevo sistema, al romperse la ecuación entre ofertas de empleo público autonómicas y garantía de provisión efectiva de vacantes en sus territorios, hará que mengüe de manera muy evidente la cobertura de las plazas existentes y los escalafones perderán muchos de sus valiosos efectivos.

Otro factor importante a señalar en esta nueva etapa es el de la politización y consecuente debilitamiento de las funciones que tienen encomendadas estos funcionarios, especialmente en las grandes corporaciones. A ello van a contribuir medidas de marcado talante intervencionista como son la introducción de la libre designación y el libre cese en esas corporaciones de mayor magnitud, o la llana desaparición de la figura tradicional del Secretario municipal y su conversión

en dos figuras sucedáneas de mucho menor relieve en los llamados «Municipios de gran población».

X. Situación actual de la Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional tras la LRSAL

Y llegamos al momento actual, que es el que deriva de la aprobación de la última gran reforma del régimen local. Nos estamos refiriendo a la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de 27 de diciembre de 2013, de marcada incidencia recentralizadora en lo que atañe al régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Esta ley es una consecuencia directa de las repercusiones normativas derivadas de la modificación del artículo 135 de la Constitución operada en septiembre de 2011 con el objetivo de introducir el principio de estabilidad presupuestaria y fijar límites al déficit público. No es de extrañar, por ello, que asistamos a un nuevo escenario en el que el Estado pretenda fortalecer especialmente la función interventora en la Administración Local, pues las autoridades económicas europeas exigen un control financiero y presupuestario mucho más riguroso.

Nuevamente la Administración estatal va a valerse de sus funcionarios en origen para aplicar las cautelas precisas en orden a este objetivo, y consecuentemente recuperará la práctica totalidad de las competencias que había cedido a las Comunidades Autónomas en materia de régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

La LRSAL modifica la LRBRL para introducir un nuevo artículo 92.bis que regulará, en extenso, todo este régimen jurídico

En esta línea la LRSAL modifica la LRBRL para introducir un nuevo artículo 92.bis que regulará, en extenso, todo este régimen jurídico, imponiendo un protagonismo casi exclusivo al Estado en las cuestiones atinentes a la selección, formación, provisión de puestos de trabajo, situaciones administrativas y régimen disciplinario.

En el ámbito hacendístico se van a intensificar los controles estatales sobre las cuentas públicas locales, y la responsabilidad técnica del ejercicio de estas medidas va a recaer de manera muy intensa en los Interventores y Tesoreros de la Administración Local. Su protagonismo va a ser muy evidente en el Reglamento de Control Interno que se dicta en 2017 para desarrollar todas estas nuevas proyecciones normativas.

Un año más tarde, en 2018, se aprueba el vigente reglamento de régimen jurídico de los Funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, que representa la regulación actual detallada del mismo. Es una norma continuista y que no aporta grandes cambios más allá de las transformaciones electrónicas de muchas de las funciones que corresponde desarrollar a estos funcionarios.

Las funciones que tienen reservadas son las clásicas de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, y las de Intervención-Tesorería, que comprenden el control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

Se mantienen las asignaciones de los puestos de trabajo que tienen atribuidas estas funciones reservadas. Así, en municipios de menos de 5.000 habitantes son los Secretarios-Interventores quienes pueden ejercer la totalidad de las mismas, mientras que la especialización en una u otra rama, Secretaría o Intervención y Tesorería, se inicia cuando el número poblacional es superior a dicha cifra.

Junto a estas funciones reservadas nuestros funcionarios deben desarrollar aquellas otras que les pueden venir impuestas por el ordenamiento jurídico, así como muy en especial las que derivan de los nuevos tiempos en materias tan sensibles como la transparencia informativa y la protección de datos personales.

XI. Déficits profesionales y propuestas de mejora

Expuesta la evolución histórica y la situación de presente, nuestro estudio se adentra en el análisis de los principales déficits profesionales que se pueden observar y las posibles propuestas de solución a los mismos.

En este sentido se detectan tres grandes déficits estructurales y varios desajustes funcionales específicos.

Los primeros conciernen a las siguientes cuestiones:

- La gran cantidad de plazas vacantes existentes.
- Las disparidades retributivas.
- El mantenimiento de la libre designación como sistema de provisión generalizado en las grandes corporaciones.

Respecto del déficit en la cobertura de plazas reservadas a los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, se documenta que actualmente se registra un porcentaje del 42,52% de puestos vacantes, cerca pues de la mitad de los casi 9.000 que existen en todo el territorio nacional. La solución pasa por un incremento decidido en las ofertas de empleo público y una revisión en la formulación de los actuales procesos selectivos, con especial mención al turno de la promoción interna.

Las disparidades retributivas distorsionan también el apartado de provisión de estos puestos de trabajo, pues la facultad autónoma de determinación de ciertos complementos por las propias entidades locales actúa como señuelo para atraer, retener o disuadir a quienes pretenden optar a la cobertura de muchas de las plazas vacantes. Se propone como solución la fijación de unos estándares mínimos por la Administración del Estado que garanticen unos niveles adecuados de retribución para minimizar estas diferencias.

El último déficit estructural atiende al mantenimiento del sistema de libre designación que se ha

generalizado como sistema preferente en la mayoría de las grandes corporaciones cuando debería ser excepcional según la dicción literal que marca la ley. La solución radical sería obviamente su eliminación, pero se es consciente que transcurridos casi treinta años desde su implantación es muy difícil que esto pueda llegar a ocurrir. Como mal menor se propone introducir elementos más reglados en este tipo de procedimientos selectivos, como pueden ser la exigencia de motivación comparativa entre los historiales de los participantes o la necesidad de intervención de un tribunal técnico para la elaboración de la propuesta de adjudicación.

Finalmente abordamos el análisis de varios desajustes funcionales específicos que conciernen a cada una de las diferentes subescalas.

De manera sintetizada destacaremos que en la función de Secretaría abogamos por dotar de mayor poder de intervención autónoma al Secretario en los procedimientos administrativos locales, aunque sin llegar a reimplantar la controvertida, —y tal vez anacrónica—, advertencia de ilegalidad. También se propone la atribución expresa al Secretario del impulso y coordinación de los procesos de implantación de la Administración electrónica en las corporaciones locales.

En la función de Intervención propugnamos la asistencia preceptiva del Interventor en las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local en las que se discutan asuntos económicos y financieros.

En la función de Tesorería los esfuerzos deberían ir dirigidos, principalmente, a la provisión efectiva de estos puestos trabajo, tradicionalmente muy desasistidos, promoviendo, por ejemplo, la agrupación de municipios para el sostenimiento en común de estas plazas.

Por último, y en cuanto a los Secretarios-Interventores, consideramos que deberían articularse medidas eficaces para combatir la conocida «soledad del secretario» en los municipios de pequeñas dimensiones, potenciando de manera decidida y efectiva los servicios técnicos de asistencia supramunicipales.

XII. Retos y perspectivas de futuro de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional

Finalmente merece la pena dedicar una reflexión final sobre los retos actuales que tiene planteada la Escala de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, así como la intuición de las perspectivas de su futuro más inmediato.

En nuestra opinión la modernización de la Administración Local y la prevención de la lacra de la corrupción son los objetivos básicos que deben cimentar una nueva regeneración democrática, y en la que resulta obligada e imprescindible la participación de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local. Se trataría de aplicar el mismo axioma que ha demostrado su validez y eficacia en los diferentes episodios que se han narrado dentro su evolución histórica en los últimos doscientos años.

La modernización de la Administración Local y la prevención de la lacra de la

corrupción son los objetivos básicos que deben cimentar una nueva regeneración democrática

Los retos identificados requieren, a nuestro juicio, que se involucren activamente los actuales miembros de la Escala de Funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional para los cuales están plenamente capacitados. En este sentido deben liderar los procesos de transformación digital en sus respectivas corporaciones, y continuar aplicando la prevención de la legalidad y el riguroso control interno económico-financiero como antídotos seguros contra el gran fraude de la corrupción pública.

En cuanto a la posibilidad de que se produzcan cambios en la adscripción competencial clásica de estos funcionarios, aventuramos a predecir una intervención colaborativa de las Comunidades Autónomas en su gestión, pues la cierta inoperancia que ha demostrado hasta ahora la Administración estatal en estos menesteres puede conducir a esta salida. Si se llega a producir, nos parece una solución perfectamente constitucional y adecuada siempre que se aborde desde la necesaria coherencia y racionalidad, evitando caer en los mismos errores que se padecieron en la etapa de aplicación directa del EBEP.

XII Conclusión final

I.

El resumen sintetizado de cuanto se ha expuesto en las líneas precedentes permite formular una consideración generalizada a modo conclusivo: que los Secretarios, Interventores y Tesoreros, pertenecientes a la actual Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, pueden y deben continuar siendo las piezas clave para facilitar las regeneraciones que se avecinan en el ámbito del sector público más cercano a la ciudadanía, tal como lo han sido hasta ahora a lo largo del periplo biseccular que se ha reseñado.