

**PROVISION DE PLAZAS DE SECRETARIO
DE AYUNTAMIENTO DE NAVARRA:
UNA REFORMA URGENTE**

DEMETRIO LOPERENA ROTA

I. INTRODUCCION

Es una constante en los estudios especializados referirse a la Administración local de forma entrañable y escéptica, señalando su importancia por la proximidad de la misma al ciudadano, y denunciando su permanente crisis. Hablar, por tanto, de la extremadamente delicada situación en la que se encuentran los Municipios navarros no es ninguna originalidad, ni se trata de una especialidad respecto de sus vecinos circundantes. La singularidad de Navarra está en que hay algunos apartados sobre los que en el régimen común hace decenios que se han avanzado reformas, discutibles en su configuración definitiva, pero necesarias, mientras en este territorio foral no se han acometido simplemente. No se trata, pues, de que el régimen común haya proveído de adaptaciones progresivas técnicamente mejor elaboradas sino, más sencillamente, de que en algunos apartados el reloj de la Administración local de Navarra se paró en 1928 con el Reglamento de Administración Municipal de Navarra (RAMN).

Las reflexiones que quiero hacer con estas breves notas tratan de apuntar algunos problemas que tiene la función pública secretarial en Navarra, buscando su raíz histórica, y apostar por las soluciones que se me presentan como más razonables. Navarra debe reproducir, y debe hacerlo con urgencia, un debate que ya se celebró en 1933 con ocasión del «Primer (y único) Congreso de Secretarios Municipales navarros» para extraer del mismo algún proyecto de reformas viables y satisfactorio para la Clase Secretarial y las Administraciones locales (1).

II. EVOLUCION HISTORICA

Tan antigua como la civilización lo es la actividad de administrar, y ésta lleva aparejada irremediabilmente la utilización de documentos en los que

(1) La «Recopilación de trabajos» de este Congreso fue publicada en Pamplona en 1933

se guarde memoria y dé fé de lo hecho. Del mismo modo todo asentamiento humano civilizado ha contado siempre con sus autoridades y sus auxiliares con funciones de Secretaría. En las *civitas* romanas los *scribas* ocupaban esas funciones. En la época visigótica, de recesión en todos los órdenes, parece que los *tabellio* sustituyeron parcialmente a los anteriores (*Lex Romana Visigothorum*); el *Liber Iudiciorum* no trata de estos funcionarios (2).

Con estos primitivos antecedentes hemos de llegar hasta la aparición del municipio medieval y con él los fueros en los que consta entre los funcionarios destacadamente el *Escribano del Concejo*.

En Castilla tempranamente el Rey se reserva la facultad de nombrar escribanos. Para el siglo XIV esta potestad regia estaba consolidada y permaneció en vigor hasta el siglo XIX (3). Navarra, por su parte, tuvo un régimen mixto fundamentado en la libertad municipal para el nombramiento y determinación de funciones de los Escribanos de Ayuntamiento en los pueblos con este privilegio reconocido, y siendo los designados por el Rey impuestos en el resto (4).

La conversión de Navarra en provincia por las leyes de 1839 y 1841 no trajo consigo consecuencias directas sobre estos funcionarios, salvo que desaparecía el nombramiento real de los mismos donde lo había. Así, unos Ayuntamientos continuaron con su autonomía y otros la adquirieron en ese momento. Porque el marco legal de inicio del sistema en el Estado constitucional estaba en el propio artículo 320 de la Constitución de Cádiz: «Habrà un Secretario en todo Ayuntamiento elegido por éste a pluralidad de votos, y dotado de los fondos del común». La legislación general del siglo XIX los considera amovibles y de libre nombramiento por los Ayuntamientos (5).

Este régimen prolongó las cesantías hasta los pueblos, dado que la destitución también se realizaba por votación. Tal libertad prevista en la legislación común impidió que surgieran conflictos entre la Diputación y el Estado; no hubo legislación foral reguladora de los Secretarios, bastaba aplicar la ley general.

A finales del siglo XIX y principios del XX se eleva un clamor unánimemente sentido por los Secretarios para que se legisle dándoles un status digno que acabe con su precaria situación. Es ahora cuando Navarra y el Estado van a disputar esta competencia con presiones de diversa índole. Porque el ensanchamiento y perfección de los tentáculos de la Administración central

(2) Antonio BULLON RAMIREZ «Historia del Secretariado de Administración Local», Ed. Abella Madrid 1968 pág. 7 y ss.

(3) Idem. op. cit. págs. 29 y ss. Véase también Juan Luis de SIMON TOBALINA, «Status histórico actual y futuro de los Secretarios de Administración Local», R.E.V.L. n.º 207, págs. 455 y ss.

(4) Hay antecedentes legislativos tardíos sobre los Escribanos. Véanse sobre todo la ley 36 tit. 11, lib. 2.º y ley 78 tit. 10, lib. 1.º de la Novísima Recopilación y la ley 61 de las Cortes de 1724 y ss. y ley 82 de las Cortes de 1817 y 1818.

(5) SIMON TOBALINA, op. cit., pág. 458.

se correspondió con la penetración intensa en Navarra del pensamiento historicista que hizo redoblar en las autoridades navarras su impulso foralista.

Así, en el Estado con la R.O. de 8 de agosto de 1902 comienza el proceso de organización de los Secretarios de Ayuntamiento (6).

El R.D. de 14 de junio de 1905 aprueba el primer reglamento de Secretarios estableciendo un procedimiento bifásico para acceder al cargo: título de aptitud expedido por el Estado previa realización de exámenes, y nombramiento por votación del Pleno entre los concursantes con título que aspirasen a la plaza. Un R.D. de 8 de agosto de 1907 derogó este reglamento, pero otro de 23 de agosto de 1916 aprueba uno similar. El régimen establecido en él es técnicamente más perfecto que el de 1905. Regula en el art. 6.º la expedición del título de aptitud, aprobando el programa de los exámenes (art. 23). Era preciso el título de abogado (art. 7.º) para optar a plazas de más de 2.000 habitantes; para los de menor población bastaban 10 años de servicio, haber realizado los estudios de segunda enseñanza o tener el título de maestro (art. 17). Las plazas de más de 15.000 habitantes sólo podían ocuparse tras examen de un programa más amplio especificado en el art. 25. Por lo demás, el nombramiento se hacía por votación en el seno de la Corporación (art. 6.º).

El siguiente jalón viene determinado por los Estatutos Municipal y Provincial y por los reglamentos de 23 de agosto de 1924, por el que se configura el Cuerpo de Secretarios y se fija la oposición para la obtención del título de aptitud (art. 18) y la votación de la Corporación para el nombramiento, y de 2 de noviembre de 1925 que unifica los Cuerpos de Secretarios de Ayuntamientos y de Diputaciones (7).

La ley municipal republicana de 1935 ratificó el régimen anterior en el art. 171. Añade un criterio de mayor objetividad en el nombramiento al exigir para acceder a la plaza que, además de la oposición para el ingreso en el Cuerpo, se vuelva a opositar o concursar, siendo vinculante para la Corporación la propuesta del Tribunal (art. 176).

La centralización definitiva se produce al comienzo del régimen franquista ya que la ley de 23 de diciembre de 1940 reserva a la Dirección General de Administración Local el nombramiento de todos los funcionarios de Cuerpos nacionales que de este modo reciben un respaldo definitivo. Las leyes locales de 17 de julio de 1945, 16 de diciembre de 1950 y el Texto Refun-

(6) Con anterioridad el R.D. de 11 de diciembre de 1900 regula el acceso a las Secretarías de las Diputaciones, siendo el antecedente más claro del régimen actual, en cuanto a la concepción del Cuerpo de funcionarios y centralización y homogeneización de los exámenes a superar para poder ser Secretario. El art. 1.º decía así: «Los Secretarios de todas las Diputaciones provinciales formarán un Cuerpo especial, del que será jefe superior el Ministro de la Gobernación, sin perjuicio de la dependencia que, con arreglo a las disposiciones legales, tengan respecto de la Dirección correspondiente de este Ministerio y de las mismas Diputaciones».

(7) Véanse SIMON TOBALINA, op. cit. pág. 462 y Julián CARRASCO BELINCHON «El Estatuto Municipal y la función pública municipal», en «Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos», IEAL 197.5, págs. 461 y ss.

dido de 1955 ratifican el régimen anterior y se consolida en los reglamentos de desarrollo hasta la actualidad

Navarra, ante la perspectiva creada a comienzos de siglo, se apresuró a dictar con antelación normas sobre la materia aprovechando la mayor flexibilidad de su procedimiento de elaboración normativa y la facilidad relativa para exigir su cumplimiento en un espacio físico reducido. El primer Reglamento de Secretarios data del 27 de junio de 1903, sustituido por el de 28 de octubre de 1904. Recogen el nombramiento de Secretario por votación, libremente, previo concurso y comunicándolo a la Diputación (art. 1.º). Se regulan igualmente las incompatibilidades, las obligaciones, los salarios, el régimen disciplinario, las licencias y la previsión social.

Cuando se publica posteriormente el Reglamento del Estado, la Diputación sale al paso de las presiones del Gobernador para que se aplique el mismo con la Circular de 8 de agosto de 1905 por la que se recuerda que en Navarra se aplica lo establecido en el Reglamento de 28 de octubre de 1904. El conflicto no va a surgir hasta la Circular de 24 de marzo de 1915 por la que la Diputación crea el Montepío Secretarial y se varía el sistema de nombramiento. En adelante, para concursar a una plaza habrá de poseerse un título de aptitud expedido por la Diputación previo examen o el título de abogado.

De inmediato, la Circular del Gobierno Civil de 6 de mayo de 1915 declara vigente la ley municipal (arts. 122 a 124) y exige a los Ayuntamientos que apliquen la ley y no la Circular de la Diputación. La Circular del Gobernador trae su causa en una R.O. de 21 de abril de 1915 por la que anula el controvertido Acuerdo de la Diputación. En el 5.º Considerando dice: «Que el alcance de la ley paccionada de 16 de agosto de 1841 preténdase darle el carácter que se quiera sólo se refiere a las relaciones económicas entre el Estado y la Diputación dejando a ésta en libertad respecto a la materia únicamente económica y por ello no se comprende que la Corporación publique sus disposiciones sin que ordene el insértese ese Gobierno, pues esta medida tiende a dos fines distintos, a que sea el Jefe nato de la Corporación el que dé las órdenes para que se cumplan los acuerdos de la Diputación o para suspenderlos antes de que se publiquen» (8).

La respuesta de la Diputación fue contundente; por una lado formula «respetuosa protesta y enérgica reclamación» contra la R.O. y por otro ordena al Negociado de Administración local que sólo apruebe los presupuestos de los Ayuntamientos que apliquen los reglamentos de Navarra. Simultáneamente encarga a los representantes navarros en las Cortes que gestionen la derogación de la R.O. (Circular de 20 de mayo de 1915).

Esta situación de rebeldía se extiende a la Circular de 23 de Septiembre de 1916 por la que se señala a los Ayuntamientos que no se aplique el Reglamento del mismo año aprobado por el Gobierno Central. La Circular de 24 de junio de 1921 establece los exámenes para la obtención del título de Se-

(8) Véase Luis OROZ Y ZABALETA «Legislación Administrativa de Navarra», Tomo I. pág. 357, Pamplona 1917.

cretario con carácter anual. Y el Acuerdo General de 1.º de agosto de 1922 perfecciona el sistema denominando oposición a los exámenes.

Hay que esperar a la R.O. de 5 de enero de 1923 para que se regularicen las relaciones Navarra-Estado; por ella, el régimen común se exceptiona de aplicación en Navarra. A partir de ese momento muchas disposiciones generales específicas para Secretarios han contenido cláusula de salvaguarda del Régimen Foral. Por ejemplo, RDL de 6 de septiembre de 1925, art. 1.º; R.O. de 9 de octubre de 1925; Orden de 31 de julio de 1953, D. Final 2.º; y Ley de 12 de mayo de 1960, D. Ad. 3.ª

El régimen de mayor estabilidad, que aún rige parcialmente, surge del D-L de 4 de noviembre de 1925 por el que se aprueban las bases para armonizar el régimen de Navarra con el Estatuto municipal. Su base 4.ª dice: «Los Ayuntamientos acordarán libremente el nombramiento, condiciones y separación d los empleados municipales, sometiéndose a las leyes vigentes en la provincia y a los Reglamentos generales dictados o que dicte la Diputación. Continuarán por consiguiente en vigor los Reglamentos de Secretarios y titulares que rigen en la actualidad o se dicten en lo sucesivo. La Diputación procurará que los sueldos de funcionarios y facultativos municipales no sean inferiores a los que el Estado les otorgue, y establecerá en los Reglamentos como mínimum las garantías jurídicas de estabilidad que les concede el Estatuto municipal».

En aplicación del mismo el Consejo Foral aprobó el Reglamento de Administración Municipal de 3 de febrero de 1928. Realmente lo que hace es incorporar al texto la reglamentación anterior. Se habla en el art. 121 del Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento, y su nombramiento se reserva a la votación del Pleno del Ayuntamiento. Para presentarse sigue siendo preciso tener título de aptitud o de abogado. Posteriormente, el Acuerdo del Consejo Foral de 29 de mayo de 1942 exigió a los abogados además del título académico alguna de las siguientes condiciones:

1.ª Llevar cinco años de ejercicio profesional con despacho abierto en Navarra.

2.ª Haber desempeñado sin interrupción durante dos años empleos en la Diputación, Ayuntamientos o entidades administrativas de la provincia o ingresado por oposición en ellas.

3.ª Haber ingresado en el Cuerpo Secretarial o en cualquier otro Cuerpo administrativo del Estado para el que se requiera la posesión del título de Abogado.

4.ª Haberse habilitado mediante la superación de un examen especial de carácter práctico.

Hasta aquí la evolución normativa en la que destacan la pugna por la competencia ganada por Navarra y el mimetismo de ésta en la redacción de sus reglamentos, ya que siempre ha copiado los del Estado.

III. LA CRITICA SITUACION PRESENTE

Desde 1942 hasta la actualidad permanecen intactos los artículos del RAMN referentes al tema que tratamos, pero ello no quiere decir que sigan vigentes en su integridad o con el mismo contenido material que en sus orígenes. Ha habido una normativa en estos últimos años que ha modificado, al parecer, los sistemas de selección y provisión de plazas de estos funcionarios. El problema hermenéutico es agudo pues ninguna de esas normas tiene como objeto de regulación a los Secretarios de Ayuntamiento, sino a los Funcionarios locales, o de Navarra en general, y por tanto afectan por vía indirecta a los mismos.

Una primera decisión a examinar es el Acuerdo del Consejo Foral de 17 de marzo de 1978 por el que se suspende la provisión de vacantes en los pueblos de menos de 1.000 habitantes. Se trata, no cabe duda, de una prudente y necesaria decisión con el objetivo de proceder, en un plazo corto de tiempo, a la agrupación forzosa de Ayuntamientos para servirse de un mismo Secretario, poniendo como límite mínimo, y es seguramente muy bajo, los mil habitantes.

Una vez que se democratizaron las instituciones forales tras las elecciones de 1979, casi de inmediato se aprueba la «Norma de equiparación de retribuciones de los funcionarios locales con los de la Diputación foral». Es una norma provisional aprobada el 22 de mayo de 1979 por la Comisión de Urgencia normativa del Parlamento Foral. Esta norma provisional fue sustituida por el Acuerdo del Parlamento de 29 de enero de 1980 que se intitula del mismo modo. Aquí sí aparecen algunos caracteres que debemos destacar.

1.º) Los Secretarios de Ayuntamiento tendrán sus salarios y niveles en razón de los habitantes del Municipio (en realidad así ocurría también antes) (art. 1.º).

2.º) El ingreso puede hacerse por concurso, concurso-oposición u oposición (art. 3.3). Los dos sistemas del RAMN son ampliados con el concurso-oposición. Pero además esto hay que interpretarlo a la luz del art. 103 de la Constitución, con lo cual lo definitivo no es la votación de la Corporación como hasta entonces, sino la propuesta del Tribunal. Los principios de mérito y capacidad establecidos en la Constitución exigían que las pruebas fuesen objetivas y su resultado vinculante para el órgano competente para realizar el nombramiento (9).

3.º) Para la provisión de vacantes de menos de 5.000 habitantes se requiere el título de Secretario reiterando lo previsto en el RAMN (art. 3.4. a).

4.º) Para la provisión de vacantes de más de 5.000 habitantes debe concurrir en el aspirante la doble titulación de Secretario y Licenciado en Derecho (art. 3.4.1).

(9) Otra de las consecuencias de la Constitución es que no puede exigirse la condición civil de navarro para la provisión del art. 123 del RAMN por ser opuesto al art. 14 de aquélla.

Este nuevo régimen lleva a que se reduzca y desvirtúe la aplicación del art. 120 del RAMN, ya que los Licenciados en Derecho no precisan pasar este examen para obtener el título de Secretario, sino simplemente cumplir alguno de los requisitos del art. 123. De forma indirecta se reconoce ineficacia a los exámenes del art. 120, mostrando más confianza en los Títulos del Estado (Licenciado en Derecho) que en los expedidos por la Administración Foral, que entran así en una fase agónica puesto que ya no se vuelven a convocar exámenes para su otorgamiento. Son declarados no aptos para Secretarios de Ayuntamiento de alguna importancia (más de 5.000 habitantes) los que no sean Licenciados en Derecho aunque tengan el título de aptitud de Secretario de Ayuntamiento de Navarra.

Esta Norma del Parlamento fue desarrollada por Acuerdo de la Diputación Foral de 21 de febrero de 1980. Su artículo 10.º reitera la suspensión de la provisión de plazas en los pueblos de menos de 1.000 habitantes, desarrolla la forma objetiva de las pruebas de acceso a la función pública y reitera la exigencia del título de Secretario en el art. 15.e. Por fin, el 7 de enero de 1983 se aprueba la Ley Foral 4/83 de agrupación de Ayuntamientos para servir de un Secretario. Pero el intento es un arreglo parcial que hace siete agrupaciones en vez de las muchas docenas que debió realizar. El problema siguió pendiente y la suspensión de provisión de vacantes en vigor.

La Ley Foral 13/83 de Funcionarios al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra es la columna vertebral de la normativa sobre funcionarios y produce novedades, a mi juicio, en el régimen secretarial. La más sobresaliente es la reducción del sistema de selección a la oposición y el concurso-oposición en su art. 5.º. Llama la atención la falta de previsión, al regular los niveles y grados, del título de Secretario de Ayuntamiento y su correspondencia con uno de los niveles previstos en la ley. Es una omisión muy significativa, pero de la que no puede extraerse de una forma rotunda su definitiva desaparición.

En el Decreto Foral 158/84 de 4 de julio que aprueba el Reglamento provisional de retribuciones encontramos otro dato jurídico de enorme trascendencia: todos los Secretarios de Ayuntamiento se encuadran en el nivel A reservado para titulados superiores. Esto quiere decir que en el futuro todos los Secretarios van a tener que ser Licenciados Superiores en congruencia con la decisión de incorporar incluso a los Secretarios no titulados en el nivel A. Carecería de explicación, en otro caso, esta prebenda si pudieran cubrirse en el futuro Secretarías sin título superior, y con retribuciones correspondientes a su nivel inferior. A partir de este momento creo que puede considerarse suprimida de *iure* la posibilidad de expedir título de Secretario a los no Licenciados Superiores en Derecho.

El último Reglamento que nos interesa es el aprobado por el Decreto Foral 113/85 de 5 de junio de Ingreso en las Administraciones Públicas. Su ámbito de aplicación se extiende también a todos los funcionarios de las Administraciones locales ex art. 2.º b. (Su D. T.ª 1.ª prorroga la vigencia del Ac. del

C.F. de 1978). El artículo 6.º delimita los requisitos que pueden exigirse para acceder a la función pública (también, por tanto, a Secretarios de Ayuntamiento) y entre ellos habla de estar en posesión del título exigido (art. 6.b.). ¿Estará entre éstos el de Secretario? Todo hace indicar que no, ya que el art. 7.º remite a efectos de toda titulación al art. 149.1.30 de la Constitución y por tanto a la normativa estatal. No es pensable que el Estado vaya a expedir títulos de Secretario, sino más sencillamente que el Reglamento olvida la existencia de los titulados citados porque los considera extinguidos.

Esta conclusión, jurídicamente posible, no se me oculta que tiene un componente de riesgo. ¿Pero qué otra interpretación cabe, si hace ya muchos años que no se convocan ningún tipo de pruebas para otorgar dichos títulos? Títulos que, por otra parte, y para el legislador foral, no aportan presunción de capacidad especial para ser Secretario, sino de lo contrario a los no licenciados en Derecho. Esto también es jurídicamente relevante pues el art. 3.1. del Código Civil nos indica que las leyes deben ser interpretadas en su contexto.

Para ahondar más en ello repasemos el proceso histórico de estos títulos y la causa de su aparición. Encontramos el antecedente legal en el Reglamento de 11 de diciembre de 1900 de Secretarios de Diputaciones provinciales. Allí se exigía superar un examen objetivo para la expedición de un título de habilitación profesional (art. 6.º) con el cual poder presentarse al concurso de provisión de plazas que consistía en una votación. Desde aquí se extendió a los Reglamentos de Secretarios de Ayuntamiento de 1905 y 1916.

Este sistema fue calcado por Navarra recogién dose, tras los primeros reglamentos, definitivamente en el RAMN. En el Estado, sin embargo, las pruebas fueron rigurosas, objetivas y periódicas con el transcurso de los años, mientras que la pequeña provincia de Navarra, desprovista de Facultad de Derecho y con la mayoría de las Secretarías de Ayuntamiento poco apetecibles para los Licenciados, por su escaso atractivo profesional e incentivo económico, tenía que habilitar a muchas personas con escasa formación administrativa. Aun así, de las convocatorias deducimos un cierto nivel, exigencia inicial que se perdería posteriormente. Porque, en efecto, cuando empiezan a existir más Licenciados en Derecho, y dado su procedimiento cuasi-automático de obtención de título, las convocatorias de los exámenes escasean hasta llegar a desaparecer en los últimos años.

En el régimen común con la llegada de la República se exigen nuevas pruebas objetivas para la provisión de las plazas, que ya en el franquismo se reducen a un concurso centralizado pero que supone la desaparición definitiva de la provisión por votación como continuaba en Navarra. El Estado con el paso del tiempo ha estructurado un Cuerpo de Secretarios con derecho a la carrera administrativa, que se ha convertido en una salida profesional codiciada por muchos Licenciados Superiores. Entretanto, en Navarra, el sistema se desvirtúa porque, por un lado, se provee de título a personas que no pasan el examen (Abogados) y, por otro, se mantiene la provisión

por votación hasta 1980. Es decir, que los Licenciados en Derecho hasta esa fecha podían ocupar en propiedad la plaza de Secretario de Ayuntamiento sin haber tenido que demostrar preparación especial alguna (10). Cuando en 1980 aparece la exigencia de pruebas objetivas en la Norma de Equiparación, hay una nueva desvirtuación ya que se entienden remitidas al Ayuntamiento para la provisión y no a la Diputación para la expedición de títulos, la cual los otorga a los licenciados en Derecho por última vez en 1982 sin pruebas rigurosas. Se perdió la oportunidad de aprovechar el sistema con una reforma que se orientara a tener la máxima exigencia en las pruebas objetivas para la expedición de títulos, dejando vigente el concurso para la provisión en los Ayuntamientos y sustituyendo la votación por un baremo de méritos homologado. Podría haberse iniciado de este modo la creación real del Cuerpo de Secretarios de Navarra. Digo creación porque, a pesar de la terminología del RAMN, no existe hasta el día de hoy. En efecto, cada Secretario es funcionario de una Administración Pública diferente a la que exclusivamente le vinculan las relaciones orgánica y de servicio, teniendo en común con sus homónimos únicamente la posesión de un título profesional que es mero requisito o condición para presentarse a las pruebas de selección en cada Ayuntamiento (11).

Como indicábamos antes, parece que la exigencia del título de Secretario ha desaparecido, pero esto también trae problemas porque en la práctica puede acarrear que para la selección de una plaza de Técnico de Administración haya que superar en un Ayuntamiento un examen sobre 150 temas, y en otro para la de Secretario menos de la mitad. Y ello con independencia de que estimemos o no la necesidad del título.

No es exagerado concluir tras esta exposición que la legislación en Navarra sobre esta materia es caótica y anacrónica.

IV. LA URGENTE REFORMA

El sistema actual (si es que de sistema puede hablarse) es un sumatorio de decisiones normativas deslabazadas que precisan de una reforma urgente. Una primera consideración a realizar es el grado de autonomía de Navarra para regular estos funcionarios. Del Amejoramiento deducimos que las competencias preconstitucionales se mantienen (art. 46.1.a y 49.1.b) y que han sido respetadas por la Disp. Ad. 14.^a de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y la D. Ad. 3.^a de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

A mi juicio, por consecuencia, Navarra puede regular libremente la materia Secretarios de Ayuntamiento pero con alguna limitación. Por ejemplo,

(10) Como se ve desconsideramos lo previsto en el art. 123 n.º 4 del RAMN, pues nada tiene que ver este examen con el del art. 120.

(11) Véase Jose Antonio GARCIA-TREVIJANO FOS, «Tratado de Derecho Administrativo», Tomo III, Vol. I, pág. 359 y ss.

el artículo 86 de la LBRL no se aplica salvo en la necesidad de que exista la figura institucional de Secretario de Ayuntamiento. Así, Navarra no puede suprimir esta función pública en los pequeños municipios, a ejemplo de la «Llei Municipal de Catalunya» de 1934 y como «de facto» lo viene haciendo desde la suspensión de las provisiones de 1978. Esto, que parece tan claro, incluso resulta inaplicable, puesto que el mismo artículo 86 exige la función de Intervención y Depositaria, cuya regulación en Navarra es peor, si cabe, que la de los Secretarios.

Pues bien, dentro de este único límite de que debe mantenerse la figura del Secretario de Ayuntamiento, la reforma urgente pasa por alguna de las siguientes claves (12):

1.º Creación del Cuerpo de Secretarios de Navarra al cual se accederá tras la superación de pruebas objetivas (oposición) celebradas entre Titulados Superiores y de un curso de formación específico realizado en la Escuela de Funcionarios de Navarra. El Gobierno de Navarra selecciona, por tanto, a estos funcionarios. La provisión de vacantes puede realizarse también por la Diputación convocando concurso de traslados respetando un porcentaje del baremo a definir por cada Ayuntamiento. De este modo se garantiza el derecho a la carrera administrativa que les está negado en la actualidad a los Secretarios y que está reconocido en el art. 36.1.C de la Ley Foral de Funcionarios. A este Cuerpo sólo puede admitirse la entrada directa de los Secretarios de Ayuntamiento en activo y no de la pléyade de titulados que ejercen otras profesiones o que han sido contratados sin haber superado prueba alguna que confirme su capacitación.

2.º Complemento indispensable de lo anterior es la clasificación de las plazas, no sólo a afectos retributivos, sino distinguiendo al menos tres categorías, en razón de la importancia del Ayuntamiento para poder articularse la carrera administrativa: Secretarías de entrada, de ascenso y de término.

3.º Agrupación de Ayuntamientos para servirse de un mismo Secretario. Como mínimo según el módulo previsto por la Diputación de 1.000 habitantes, aunque a mi juicio 3.000 sería la cifra óptima.

4.º Aplicación a los Concejos del mismo régimen Secretarial. En virtud del art. 40 del RAMN el Secretario de estos entes se separa libremente por los mismos sin que se exija titulación académica o profesional alguna. Mientras en Navarra los Concejos sean prácticamente independientes de los Ayuntamientos es lógico que, si alcanzan población suficiente, tengan un Secretario que pertenezca al Cuerpo.

Los Cuerpos Nacionales surgen como un instrumento de la función tutelar del Estado para combatir el caciquismo imperante y dignificar la profesión. Es extraño que en Navarra, donde la tutela ha sido especialmente intensa sobre toda la vida municipal incluida la funcionarial, no se haya creado

(12) Si se repasan las ponencias y conclusiones del Primer Congreso de Secretarios Municipales navarros se verá como algunas de estas propuestas ya fueron hechas y debatidas en 1933.

todavía el Cuerpo Foral de Secretarios. La demora en la toma de esta decisión está perjudicando gravemente a la Administración Local. No olvidemos que la debilidad de los municipios ensancha el poder de la Diputación perpetuándose el cordón umbilical que une a ésta con aquéllos. A mi juicio, la creación de este Cuerpo frente a los tópicos indemostrables, y aunque resulte paradójico, potenciará la autonomía local, en la medida en que cualificados profesionales asesoren a alcaldes y concejales.

Esperemos que ni los que tienen en su mano proceder a la urgente reforma —ésta o cualquier otra que tenga visos de éxito— ni los distintos estamentos implicados se vean afectados por el prurito del fundamentalismo foralista. Nada hay más antijurídico que la inmutabilidad normativa que pretende infructuosamente constreñir a sus rígidos esquemas una realidad social cambiante. El verdadero respeto a la tradición foral exige adaptar la legislación propia a cada momento, como siempre se hizo en nuestro derecho histórico.