

# El papel de los Secretarios de Ayuntamiento como coadyuvantes de la Administración Electoral

**JOSÉ MANUEL CANALES ALIENDE**

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Alicante

## Resumen

El presente artículo pretende poner de relieve la importancia del papel y las tareas significativas, aunque no las únicas, de los Secretarios de Ayuntamiento como coadyuvantes y delegados de la Administración Electoral española en las elecciones, cara a la salvaguarda y garantía no sólo de los propios procesos electorales, sino también del derecho al sufragio del ciudadano.

Para el logro de esta tarea se postula la independencia y la profesionalidad de los funcionarios del citado Cuerpo; de acuerdo con el espíritu de su creación desde 1924, y de su trayectoria histórica a lo largo de diversos regímenes políticos de la España Contemporánea.

## Resumen

El present article pretén posar en relleu la importància del paper i les tasques significatives, encara que no úniques, dels secretaris d'ajuntament com a coadjuvants i delegats de l'administració electoral espanyola en les eleccions, de cara a la salvaguarda i garantia no sols dels processos electorals mateixos, sinó també del dret al sufragi del ciutadà.

Per a l'èxit d'aquesta tasca es postula la independència i la professionalitat dels funcionaris del cos esmentat, d'acord amb l'esperit de la seua creació des de 1924 i de la seua trajectòria històrica al llarg de diversos règims polítics de l'Espanya contemporània.

## **Abstract**

This article aims to highlight the importance of the role and significant (although not the only) duties of secretaries in local administrations as contributors and delegates of the Spanish Electoral Administration in elections, with reference to the protection and safeguarding of not only the electoral processes themselves, but also the right to vote of the citizenry.

To achieve this task the aforementioned staff must be independent and professional, following the spirit of their present body's creation in 1924 and their history across the various political regimes of contemporary Spain.

## **Sumario**

- I. Breve introducción
- II. Algunas consideraciones sobre la Administración Electoral
- III. Algunas consideraciones sobre los órganos y actores de apoyo y colaboración de la Administración Electoral
- IV. El papel de los Secretarios de Ayuntamiento como colaboradores de la Administración Electoral
  1. Algunas consideraciones generales sobre el papel y tareas de los Secretarios de Ayuntamiento
  2. El papel y las tareas concretas de los Secretarios de Ayuntamiento en los procesos electorales
- V. Epílogo
- VI. Bibliografía

## I. Breve introducción

Los sistemas electorales son elementos constituyentes de los sistemas políticos y mantienen con ellos interrelaciones y mutuas influencias (Hernández Bravo, Juan, 1997:349), caracterizándolos y tipificándolos en función de su carácter democrático y legal o no.

Ahora bien, los sistemas electorales no son en sí mismos propiamente la finalidad y el objetivo único de los sistemas políticos democráticos contemporáneos, sino que son un medio sustancial para lograr lo anterior, desarrollando a su vez diversas tareas; las cuales se comentarán seguidamente.

En primer lugar, las elecciones tienen una gran trascendencia política y dan a las democracias una impronta particular: suponen el reconocimiento de la voluntad popular en el quehacer político y abren el acceso en libertad al poder institucional y a su ejercicio. En efecto las elecciones constituyen una práctica sustancial y consustancial de las democracias. Son unos de los elementos dominantes del proceso político, donde el ciudadano, en su condición de elector, desempeña uno de los roles fundamentales como actor político. Y esto por la simple razón, de que el sistema electoral es un instrumento situado entre las preferencias políticas de los votantes reflejadas en los resultados electorales y su concreción en las instituciones políticas. De ahí que el sistema electoral constituya la regla de juego de la elección democrática de los partidos en liza, generalizando la conversión de los partidos electorales (los partidos que se presentan a las elecciones) en el subsiguiente sistema de partidos (aquellos partidos que obtienen representación) (Torrens, Xavier, 1996: 341). Los sistemas electorales permiten pues la participación y representación política de los ciudadanos, legitimando por tanto a los elegidos democráticamente.

En segundo término, los sistemas electorales y las elecciones hacen posible la democracia constitucional, que es un sistema político bajo el que la totalidad del «pueblo» –organizado como electorado y movilizad para la acción política por los partidos– participa libremente en el proceso de poder. El electorado adquiere con esto la categoría de detentador supremo del poder, ejerciendo un control final sobre el gobierno y el parlamento (Loewenstein, Karl, 1983:326). Los sistemas electorales vemos que además de legitimar al poder político, sirven también para controlar su ejercicio.

En tercer lugar, los sistemas electorales deben de regirse y desarrollarse de acuerdo al marco constitucional que es el que hace que éstos sean democráticos, y que constituyan un aspecto de la democracia constitucional antedicha, y por tanto los sistemas electorales y las elecciones deben acomodarse fielmente al ordenamiento constitucional, y en particular dentro de los procesos electorales debe salvaguardar el derecho libre al sufragio. Esto es lógico, puesto que si la vida jurídica se desenvuelve en un proceso perenne de garantías, no habrá de ocurrir cosa distinta en la esfera del derecho de sufragio (Pérez Serrano, Nicolás, 1974:364).

Vemos pues que si es necesario que los sistemas y procesos electorales sean legítimos y legitimen fruto de su acción al poder político; también éstos necesitarán ser plenamente constitucionales. No en vano merece recordarse que nuestra vigente Constitución defina a la vez a nuestro Estado como Democrático y de Derecho.

Ahora bien, un nuevo factor y valor se demandaría hoy por la sociedad civil y por la ciudadanía, cual es el de la eficacia de los sistemas y de los procesos electorales. Esta es una demanda que no es fácil, y que requiere una respuesta diversa y compleja.

La institución encargada por nuestro ordenamiento jurídico de salvaguardar la seguridad jurídica y el buen funcionamiento de los procesos electorales, así como el libre derecho al voto de los ciudadanos, es la llamada Administración Electoral en sentido propio, así como una serie de actores y organismos que coadyuvan con ella. Esto es el apoyo logístico y administrativo que implica el desarrollo de un proceso electoral en el que deben actuar simultánea y coordinadamente en tales procesos. Es obvio que una Administración Electoral de calidad redundará en la eficacia y la calidad de los procesos electorales.

El proceso electoral como tal tiene aspectos múltiples, a saber: jurídicos, políticos, económicos, administrativos y sociales. Todos ellos son complementarios a su vez, e implican una visión múltiple e integral del mismo.

La finalidad de estas líneas, en esta obra colectiva conmemorativa de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, es como indica su título, poner de relieve cual es el papel coadyuvante de los Secretarios del Ayuntamiento respecto a la Administración Electoral en los procesos electorales, y el abogar por su mantenimiento en el futuro; dentro de una perspectiva sistémica de enfoque del proceso electoral.

## **II. Algunas consideraciones sobre la Administración Electoral**

Existen diversas definiciones doctrinales sobre la Administración Electoral, y entre ellas destacaría la de López Pintor, Rafael (2000) que la caracteriza como: «un conjunto de autoridades estatales u órganos del aparato del Estado que se encargan de la conducción de las elecciones» y que varían en función del contexto histórico, político y socioeconómico de cada país. Destacaría en esta definición, el aspecto institucional complejo y plural de instituciones y órganos, que pueden intervenir en un proceso electoral. Otra cuestión relevante, además de lo anterior, es el grado de independencia de los distintos poderes del Estado de este entramado complejo institucional, existiendo diversos modelos y experiencias en todo el mundo.

Ahora bien, en ese entramado complejo institucional que constituye la llamada Administración Electoral, a su vez no todas las instituciones, autoridades, y actores, tienen una función similar, sino que las hay que desempeñan tareas o funciones esenciales o generales; y otras que lo hacen respecto a tareas secundarias o de apoyo.

Una visión sistémica de la Administración Electoral pone un énfasis especial, en la relación de los órganos electorales con otras variables del sistema político (Pastor Albadalejo, Gemma, 2010: 12 y 13), vinculándola además entre otras a la problemática de la gobernanza democrática, y también a la calidad de la democracia. Esta visión sistémica y amplia, es la que se va a seguir por el autor de estas líneas, en el presente trabajo.

El artículo 8.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de 19 de junio de 1985, delimita de forma clara e inequívoca, cual es en España, la Administración Electoral, al decir: «Integran la Administración Electoral las Juntas Electorales Central, Provinciales, de Zona, y en su caso, de Comunidades Autónomas, así como las Mesas Electorales»; y en el artículo 8.1, se señala la finalidad esencial de ésta, del modo siguiente: «A la Administración Electoral así se la encomienda la misión institucional de “garantizar” en los términos de la presente Ley, la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad.» Del articulado anterior, se deduce esencialmente que:

1. Se delimita perfectamente que órganos integran la Administración Electoral; excluyéndose los no incluidos como el Ministerio del Interior.
2. Se definen las elecciones como «un proceso electoral», y no sólo como actos electorales aislados.
3. Se garantiza el principio de igualdad ciudadana en el proceso electoral.
4. Se «judicializa» la composición de la Administración Electoral Española; frente a unos períodos precedentes de la dependencia del poder ejecutivo (Arnaldo Alcubilla, Enrique y Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel, 2009:20).

Los órganos no incluidos en la propiamente denominada Administración Electoral, «forman parte del aparato organizativo de las elecciones y actúan subordinadamente a aquella en el cumplimiento de las tareas que tiene encomendada» (Arnaldo Alcubilla, Enrique y Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel, 2009: 21).

Hay que mencionar por su relevancia, la importante sentencia del Tribunal Constitucional 21/1984, de 16 de febrero, que señala al respecto «la peculiar estructura administrativa» de la Administración Electoral, lo que podría hacer que sintéticamente ésta pudiese ser caracterizada por las notas siguientes:

1. complejidad y diversidad de órganos y actores;
2. independencia;
3. judicializada en su composición;
4. especialización;
5. no permanencia de algunos de sus órganos; y
6. carácter netamente jerarquizado de sus órganos, al frente de los cuales está la Junta Electoral Central.

La Sentencia 170/1991, del Tribunal Constitucional, reafirmada por otras posteriores, se pronuncia del modo siguiente: «El primer componente de este sistema (específico para garantizar la corrección de los procesos electorales y para que, de producirse incorrecciones, anomalías o errores, pueda procederse a la mayor brevedad a su remedio) es una Administración *ad hoc*, la Administración electoral, que la LOREG regula –de forma significativa– inmediatamente después de los derechos de sufragio activo y pasivo, esto es, en el Capítulo III del Título I, cuyo primer precepto determina que “tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley, la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad” (art. 8.1). Como bien recuerdan los demandantes de amparo, hemos definido a tal Administración como “Administración de garantía” (STC 197/1988, de 24 de octubre, F. 4) del proceso electoral. Por eso, lógicamente, la extrema diligencia a la que nos venimos refiriendo ha de comenzar por la propia Administración encargada de garantizar el correcto transcurso del proceso electoral. Y por ello precisamente, también por las razones que expusimos y reiteramos en su momento, no pueda ser esgrimido el principio de buena fe por los protagonistas de los procesos electorales, resulta especialmente reprochable a la Administración electoral, en el presente caso a la Junta Electoral Provincial, su falta de respeto en la comprobación de los datos antes y después de las distintas transcripciones, y muy en especial en la destinada al cálculo de la distribución de los escaños en juego. La diligencia exigible a los protagonistas naturales de las elecciones (fuerzas políticas en general y candidatos) no exime a la Administración electoral de la suya...»

### **III. Algunas consideraciones sobre otros órganos y actores de apoyo y colaboración de la Administración Electoral**

Como se ha puesto de relieve en las líneas anteriores, además de la Administración Electoral *stricto sensu*, existen otros órganos y actores colaboradores de la misma, destacándose entre ellos todo el aparato administrativo y policial complejo dependiente del Ministerio del Interior, además de Correos.

Entre los órganos de apoyo y colaboración, según Serena Velloso (1986:94 a 104), pueden incluirse los siguientes: «...los Jueces de Paz, las Secretarías de los Juzgados de Paz, los Notarios, los Fedetarios Electorales, el Servicio de Correos, los Secretarios de los Ayuntamientos, y la persona designada por la Administración para los efectos informativos...», calificándolos de «otros órganos de la Administración Electoral».

Entre los varios y diversos órganos y actores intervinientes como coadyudantes de la Administración Electoral española en los procesos electorales, vemos como se incluyen a los Secretarios de Ayuntamiento, cuyo papel y tareas se analizan seguidamente en otro apartado. La actuación de todos estos otros órganos de apoyo, estará siempre subordinada a la Administración Electoral.

## **IV. El papel de los Secretarios de Ayuntamiento como colaboradores de la Administración Electoral**

### **1. Algunas consideraciones generales sobre el papel y tareas de los Secretarios de Ayuntamiento**

Los Cuerpos Nacionales de Administración Local, luego denominados de «Habilitación Nacional» y hoy de «Habilitación de carácter estatal», fueron creados en virtud del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 –cuyo autor fue D. José Calvo Sotelo– como una respuesta institucional frente a la corrupción política y el caciquismo local, practicante del pucherazo electoral continuado; viniendo a dar respuesta a un problema y demanda que tenía sus orígenes y cénit en la España de la Restauración, siendo este hecho una manifestación más de la crisis de esa época y de su sistema político-administrativo.

Para garantizar la profesionalidad y la independencia de esos nuevos Cuerpos Nacionales, se les hizo depender a todos los efectos del Ministerio de la Gobernación, y no de las autoridades políticas locales.

Al Cuerpo de Secretarios, entre los Cuerpos Nacionales creados, se le atribuyen dos funciones básicas, a saber: la fé pública y el cumplimiento de la legalidad; y ello junto a otras competencias genéricas de desempeñar la jefatura de la organización municipal y administrativa del personal, bajo la autoridad del alcalde.

Merece la pena traer aquí a colación, la opinión del autor material del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, que se redactó según el mismo inspirándose en la doctrina del ilustre iuspublicista del siglo XIX, D. Adolfo Posada y del hacendista D. Antonio Flores de Lemus, que señaló al respecto: «...La Dictadura sólo aspiraba a obtener una Administración sana y honrada. La política anterior perseguía la preparación adulterada del sufragio...» (Calvo Sotelo, José, 1974:48). Para lograrlo, se crearon entre otras medidas los Cuerpos Nacionales, y en particular el Cuerpo de Secretarios. Hay que señalar también que la Dictadura del General Primo de Rivera, aprobó una numerosa normativa para hacer más transparente y eficaz del censo electoral, y en particular el Decreto de 25 de octubre de 1923, sobre rectificación extraordinaria y urgente del censo electoral, para evitar los fraudes y «amaños» del mismo.

La forma de configurar éstos Cuerpos Nacionales fue una novedad organizativa en el sistema administrativo español, y «una de las tendencias más claras en el régimen local español del presente siglo, es la de fortalecer la función pública local, generándose, incluso, un estamento directivo rigurosamente inédito –por su carácter generalista– en el conjunto de la Administración Pública española; fácilmente, en efecto, se puede establecer una evolución de la función pública local que desemboca, hace aproximadamente 50 años, en la creación de los denominados Cuerpos Nacionales de Administración Local» (Morell Ocaña, Luis, 1994:135). Este carácter generalista, y poliva-

lente, de los Cuerpos de Nacionales y por tanto de los Secretarios entre ellos, hará posible el ejercicio de tareas propias clásicas y definitorias de los mismos, junto a otros de colaboración administrativa con otras Administraciones Públicas, y en particular con la Administración Electoral como seguidamente se expondrá.

El artículo 162, del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprobó el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local; tipificaba así la función de la Secretaría, correspondiendo su ejercicio a los miembros del Cuerpo Nacional, y hoy con habilitación de carácter nacional:

«A la función de Secretaría, corresponde:

a) El asesoramiento legal preceptivo de la Corporación, así como de su Presidencia y Comisiones.

b) La fé pública de todos los actos y acuerdos.»

Este antedicho artículo, junto a todos los comprendidos en ese capítulo, han sido posteriormente derogados por la Disposición Derogatoria única f), de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en cuya Disposición Adicional Segunda, pasó a denominarlos de «Habilitación de carácter estatal»; y en estos momentos se está a la espera de la inclusión de esta materia, en la legislación de desarrollo de esta norma de la función pública por cada Comunidad Autónoma.

Ese papel asignado históricamente a los Cuerpos Nacionales, y su neutralidad e independencia, cara a salvaguardar la legalidad, tiene todavía sentido y actualidad, así entre otros autores, Martínez Marín, Antonio (1999:216), ha señalado: «... En la resituación de las nuevas funciones de las Administraciones locales modernas, las reservadas a los Habilitados tienen que ser encajadas y sus titulares, directivos, y a su vez guardianes de la legalidad, dada su preparación y su neutralidad política, resituarse en el centro organizativo de la tarea diaria...», así como también Martín Mateo, Ramón (2001:70 y 71) y Canales Aliende, José Manuel (2002:32), han hablado del reforzamiento incluso de los mismos.

A su vez todo lo referente a la regulación de la población en el municipio y del padrón municipal, como registro administrativo, se contempla con detalle en los artículos 53 a 107, y que constituyen el Título II, del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio por el que se aprobó el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. Es una norma y práctica generalizada de los Ayuntamientos españoles, esté expresamente incluido en las Ordenanzas Municipales o no, que tanto el Registro General del Ayuntamiento como el especial del padrón, sean gestionados bajo la dirección del Secretario del Ayuntamiento; al que además corresponde por ley, dar la fé pública de todas las anotaciones e inscripciones registrales.

## **2. El papel y las tareas concretas de los Secretarios de Ayuntamiento en los procesos electorales**

### *El carácter delegado de los Secretarios de Ayuntamiento en la Administración Electoral.*

El párrafo 4, del artículo 11, de la Ley Orgánica Electoral de 19 de junio de 1985, modificada posteriormente, dice así: «Los Secretarios de los Ayuntamientos son delegados de las Juntas Electorales de Zona, y actúan bajo la estricta dependencia de las mismas.»

De este párrafo del artículo citado, se deduce claramente lo siguiente:

1. Los Secretarios de Ayuntamiento, no forman parte de las Juntas Electorales, es decir, no son propiamente órganos integrantes de la Administración Electoral española.
2. Los Secretarios de Ayuntamiento actuarán subordinados a las Juntas Electorales de Zona, es decir, éstos tienen jerarquía en este ámbito sobre las mismas. Las Juntas Electorales de Zona, a su vez, dependen de sus superiores.
3. Se les califica como órganos unipersonales «delegados» de las Juntas Electorales de Zona.

No se dice expresamente aquí en este artículo, transcrito, que su delegación será sólo de apoyo administrativo.

El párrafo 3, del artículo 6.º, del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de Regulación Complementaria de los Procesos Electorales, establece: «A los Secretarios de Ayuntamientos, en cuanto Delegados de las Juntas Electorales de Zona, se les abonarán unas cantidades que vendrán determinadas por el número total de Mesas electorales que efectivamente se constituyan en el municipio o municipios en los que actúen como tales, con independencia de la naturaleza de agrupados o acumulados que tengan aquéllos con relación al titular de la Secretaría...»

Un acuerdo de la Junta Electoral Central, de 21 de abril de 1977, dejó explícito que: «La función de delegado de la Junta Electoral de Zona no puede ser desempeñada nada más que por el Secretario del Ayuntamiento...» «...Si bien a los efectos de lo dispuesto en el artículo 11.4 de la LORT, ha de entenderse como Secretario del Ayuntamiento al funcionario que legalmente desempeñe la citada Secretaría...»

«El artículo 11.4 de la Ley Electoral – que dispone que «los Secretarios de los Ayuntamientos son delegados de las Juntas Electorales de Zona y actúan bajo la estricta dependencia de las mismas»–, debe ser interpretado en el sentido de que los Secretarios de los Ayuntamientos deben cumplir bajo la estricta dependencia de la Junta Electoral Central cuantas funciones propias de éstas encomienden a aquéllos (Acuerdo de 27 de febrero de 1990, 11 de septiembre de 1991), y entre ellas, en atención a las circunstancias geográficas o de otro orden que concurren, las de precintado de urnas (Acuerdo 27 de febrero de 1986, 17 de abril de 1991), y sin perjuicio de las funciones propias de los Secretarios en el proceso Electoral (Acuerdo 11 de septiembre de 1991). No cabe, sin embargo, determinar *a priori* las mismas, correspondiendo a cada Junta Elec-

toral de Zona determinar las tareas electorales que han de realizar los Secretarios de los Ayuntamientos y la forma en que hayan de cumplirlas en el marco del ordenamiento jurídico (Acuerdo de 29 de marzo y 7 de abril de 1995).

A su vez, también en virtud de otros dos Acuerdos, de 14 y 20 de febrero de 1996, se estableció que cabe delegar la función de cumplimentación de los formularios administrativos (credenciales de los miembros de las Mesas Electorales) en los Secretarios de los Ayuntamientos, en cuanto delegados de las Juntas Electorales de Zona, sin que quepa renunciar a los mismos.

Además de la colaboración institucional mencionada, el párrafo 3, del artículo 29, de la precitada Ley Orgánica de Régimen Electoral, reza así: «Los Ayuntamientos y Consulados actúan como colaboradores de la Oficina del Censo Electoral en las tareas censales.» Es obvio que los Secretarios de Ayuntamiento serán los responsables de esta colaboración administrativa importante, ya que son los jefes de la organización administrativa municipal en general, y máxime hoy cara a conocer los datos de inmigrantes censados e incluidos en el padrón municipal, que a veces aún no tienen reconocida la residencia o la nueva nacionalidad española. Los párrafos 3 y 4, del artículo 38, de la LORE, explicitan la colaboración genérica antes señalada de los Ayuntamientos con la Oficina del Censo Electoral, al decir:

«3. Las reclamaciones sobre los datos censales se dirigirán a las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral, que resolverán en el plazo de cinco días a contar desde la recepción de aquellas.

Los Ayuntamientos y Consulados remitirán inmediatamente las reclamaciones que reciban a las respectivas Delegaciones Provinciales del Censo Electoral.

4. La Oficina del Censo Electoral adoptará las medidas oportunas para facilitar la tramitación por los Ayuntamientos y Consulados de las consultas y reclamaciones.»

El párrafo 2, del artículo 39, de la LORE, dice así: «Los Ayuntamientos y Consulados estarán obligados a mantener un servicio de consulta de las listas electorales vigentes de sus respectivos municipios y demarcaciones durante el plazo de ocho días, a partir del sexto día posterior a la convocatoria de las elecciones...» A su vez, el párrafo 3, del mismo artículo, señala: «Dentro del plazo anterior, cualquier persona podrá formular reclamación dirigida a la Delegación Provincial del Censo Electoral», y el párrafo 4, a su vez dice: «La Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, en un plazo de tres días, resolverá las reclamaciones presentadas y ordenará las rectificaciones pertinentes, que habrán de ser expuestas al público el decimoséptimo día posterior a la convocatoria. Asimismo, notificará la resolución adoptada a cada uno de los reclamantes y a los Ayuntamientos y Consulados correspondientes.»

El artículo 40, de la LORE, establece:

- «1. Contra las resoluciones de la Oficina del Censo Electoral puede interponerse recurso ante el Juez de primera instancia en un plazo de cinco días a partir de su notificación.
2. La sentencia, que habrá de dictarse en el plazo de cinco días, se notifica al interesado, al Ayuntamiento, al Consulado y a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral. Esta sentencia agota la vía judicial.»

El artículo 55, párrafo 1, de la LORE, señala la siguiente obligación de los Ayuntamientos: «Los Ayuntamientos tendrán la obligación de reservar lugares especiales gratuitos para la colocación de carteles y, en su caso, pancartas y carteles colgados a postes o farolas por el sistema llamado de banderolas.» El artículo 56, párrafo 1, a su vez, establece que: «A los efectos de lo dispuesto en el artículo anterior los Ayuntamientos, dentro de los siete días siguientes a la convocatoria, comunicarán los emplazamientos disponibles para la colocación gratuita de carteles, y, en su caso, pancartas y banderolas a la correspondiente Junta Electoral de Zona...» El párrafo 1, del artículo 57, dice que: «A los efectos de lo dispuesto en el artículo 55, los Ayuntamientos, dentro de los diez días siguientes al de la convocatoria, comunicarán a la correspondiente Junta Electoral de Zona, que a su vez lo pone en conocimiento de la Junta Electoral provincial, los locales oficiales y lugares públicos que se reservan para la realización gratuita de actos de campaña electoral...»

Puede deducirse tras el análisis de la normativa precedente, que los Ayuntamientos juegan un papel relevante, aunque no el único, de colaboración administrativa en el período previo, tras su convocatoria, a la celebración de las elecciones; ya que vienen obligados a realizar determinadas actuaciones, así como a notificar también a las Juntas Electorales de Zona numerosos hechos y situaciones administrativas. Corresponde pues como competencia propia de los Ayuntamientos llevar al día el registro y el padrón municipal, así como el censo electoral de sus Municipios. Es obvio que el papel de los Secretarios del Ayuntamiento, es básicamente el de garantizar y dar fé pública en general, y en particular con todo lo referido a la preparación de las elecciones. Aquellos, además, suelen ser en la mayoría de los Ayuntamientos españoles, los jefes superiores de personal y de la organización administrativa.

Piénsese por tanto en la importancia de la neutralidad e independencia, junto a la profesionalidad de estos funcionarios locales; cara a salvaguardar jurídicamente y gestionar eficazmente todo lo referente a las convocatorias electorales y a la garantía del derecho ciudadano al sufragio.

Además de lo anterior, en el sistema político español local, tan plural y diverso y además caracterizado por el inframunicipalismo, el papel garantizador y la profesionalidad de los Secretarios de Ayuntamiento, es aún más necesario y relevante para evitar todo posible fraude o limitación de derechos electorales.

## V. Epílogo

El papel de los Secretarios de Ayuntamiento como Cuerpo Nacional, denominado hoy de «Habilitación de carácter estatal», como se ha visto precedentemente, tiene un papel importante, aunque no único ni el principal en el proceso electoral, como un instrumento delegado y coadyuvante de la Administración Electoral, cara a la eficacia y a la seguridad jurídica del proceso electoral y del derecho ciudadano al sufragio.

El espíritu y finalidad con que se crearon los Cuerpos Nacionales en el Estatuto Municipal de 1924, debería pervivir, si bien en un contexto y problemáticas diferentes; y en particular uno de los papeles esenciales del Cuerpo Nacional de Secretarios de Administración Local fueron, como es sabido, la fé pública y la defensa de la legalidad; y éstas finalidades siguen siendo hoy necesarias, cara a mantener el Estado Democrático de Derecho de nuestro sistema político, así como sus manifestaciones, una de las cuales es la participación política a través del voto.

Ahora bien, esa independencia y profesionalidad de los llamados inicialmente Cuerpos Nacionales, que así fue configurada en su creación precisamente para evitar y luchar contra la corrupción política local y de los caciques en particular, ha sido objeto de ataques y amenazas en momentos históricos precedentes así como en la actualidad, por parte de los grupos y personas no interesadas en que éstos Cuerpos sobrevivan tal y como fueron creados, y que ejerzan su papel y funciones con neutralidad, con criterios meritocráticos de acceso, y con una actuación profesional acorde con el ordenamiento jurídico constitucional.

Entre los ataques recientes a éstos Cuerpos Nacionales, hoy estatales, podrían citarse básicamente dos, sin perjuicio de los casos aislados, y que son los siguientes:

1. La negativa en ocasiones de las Comunidades Autónomas gobernadas por partidos nacionalistas, a incluir en su Administración Local a funcionarios de Habilitación Nacional y anteriormente seleccionados sólo por la Administración General del Estado. No obstante la legislación básica reciente de funcionarios, ha desregulado y ha traspasado, en mi opinión indebidamente, algunas competencias básicas de gestión de personal de estos Cuerpos Nacionales de Administración Local.
2. Se ha acusado con un carácter general y no suficientemente probado, que los funcionarios de estos Cuerpos Nacionales o estatales, han actuado como un grupo de presión, lo cual ha producido reserva y escasas simpatías en ocasiones por parte de la clase política local.

Sobre esta cuestión, anteriormente indicada, se ha señalado que: «la existencia de los Cuerpos Nacionales no sea inconstitucional no significa que el legislador no pueda alterar la configuración de dichos Cuerpos o incluso a una “descorporativiza-

ción” de sus miembros, que es a lo que parece tender la nueva legislación básica» (Llisset Borrell, Francisco, 1985:386).

La neutralidad y la profesionalidad de estos colectivos profesionales, como se ha dicho, ha sufrido diversos ataques en nuestra historia y en la actualidad, y ello ha obligado a su defensa legítima corporativa. Merece la atención transcribir literalmente, a continuación, dos párrafos del Editorial del número 97, de febrero de 2007, de la *Revista de Estudios Locales*, que expresa la opinión de estos profesionales, que decía así: «Es evidente el paulatino y sistemático debilitamiento de los controles internos de la Administración local, así como la pérdida de espacio profesional de los denominados funcionarios con Habilitación de carácter nacional en las entidades locales, casi siempre bajo el pretexto de pretendidas medidas de modernización que, lejos de modernizar, iban minando el papel de los secretarios, interventores y tesoreros que, sin embargo y a pesar de todo, han logrado sobrevivir a toda una serie de reformas legislativas gracias a la resistencia activa de un colectivo bien organizado profesionalmente...» y «...por el contrario, lo que ha precedido en estos últimos años es un sistemático desapoderamiento de las funciones de control de la legalidad ejercidas por los secretarios, interventores y tesoreros, y de su espacio profesional en las entidades locales españolas...»

Ahora bien, el ataque a la función pública por su neutralidad y profesionalidad, a la vez que a su inamovilidad lo cual fue un avance en el Estatuto de Maura de 1918, frente al *spoils system*; no es en muchos casos sólo respecto a éstos Cuerpos, sino que también afecta y se hace contra la generalidad; y máxime en circunstancias de crisis económica como en el momento actual. Parece a veces, que la función pública profesional, inspirada en el modelo weberiano, independiente y profesional, incomoda a los intereses de algunos grupos de presión y partidos políticos, y que se la vilipendia y culpa, y se la presente cara a la ciudadanía en ciertos momentos, como la única causante y responsable de las disfunciones y de las ineficacias del sistema político-administrativo español. Véase sobre este tema y con un carácter general, las interesantes reflexiones, entre otros, del ilustre profesor Luis Morell Ocaña, en su obra *El sistema de confianza política en la Administración Pública*.

Merece la pena también mencionar, como expresión de la «actuación debida» de los funcionarios de los Cuerpos de Habilitación estatal, el Código Ético aprobado por su Consejo General de Colegios. Entre los principios éticos fundamentales establecidos, estaban:

1. La defensa de los valores democráticos así: «Los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional desempeñarán sus funciones siempre bajo los principios de justicia, igualdad y no discriminación...»
2. El cumplimiento de la legalidad, así: «El funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional, actuará de acuerdo a las leyes, los regla-

mentos y las normas e instrucciones que sean aplicables al cumplimiento de sus deberes y, en todo caso, permanecerá siempre fiel al espíritu y al texto de la Constitución Española, a la normativa Autonómica y Europea, y a los principios de Conducta del presente código ético.»

El Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas, con fecha de julio de 2005, además de unas importantes reflexiones sobre la autonomía, el gobierno, y la participación ciudadana, en el ámbito local, incluía un Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local; en el que sorpresiva y significativamente no se hacía ninguna mención expresa en su articulado de las funciones de los Cuerpos de funcionarios locales de habilitación nacional, o estatales en su denominación actual y última. Estimo que esta laguna no tiene justificación alguna, dado el papel y las funciones que estos funcionarios cumplen con carácter general en el sistema político español. Además de lo anterior, una mención específica, aunque fuera breve, del papel coadyuvante en los procesos electorales de los Secretarios de Ayuntamiento, pienso que debería hacerse y de una forma clara e inequívoca en esa legislación.

Para concluir, en mi opinión y en base a todo lo anteriormente señalado, habría que mantener este papel actual de los Secretarios de Ayuntamiento en el proceso electoral español, debiéndose hacer una mención expresa del mismo en la futura legislación básica electoral y local. Todo lo que suponga medios de garantía del proceso electoral añadidos y reforzados a los actuales, bienvenidos sean. Las mayores garantías jurídicas del proceso electoral y del derecho al voto, suponen una mejora y una mayor calidad de nuestro sistema político, y por ende de nuestra democracia.

## Bibliografía

- ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE Y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, MANUEL: *Código Electoral. La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. 6.ª edición. Madrid. 2008.
- (Coordinadores): *Diccionario Electoral. La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos*. Madrid. 2009.
- CALVO SOTELO, JOSÉ: *Mis servicios al Estado*. 2.ª edición. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1974.
- CANALES ALIENDE, JOSÉ MANUEL: «Los nuevos desafíos de la gestión de los servicios públicos locales» en *Revista Galega de Administración Pública*, número 31, mayo-agosto 2002, pp. 15 a 37.
- HERNÁNDEZ BRAVO, JUAN: «Los sistemas electorales» en Rafael Del Águila (Editor), *Manual de Ciencia Política*. Editorial Trotta, s.a., Madrid, 1997. Capítulo 15, pp. 349 a 390.
- LOEWENSTEIN, KARL: *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel, s.a., Barcelona. 3.ª reimpresión, 1983.
- LÓPEZ PINTOR, RAFAEL: «Administración Electoral» en *Diccionario Electoral*. Volumen 1. Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), San José de Costa Rica. 2000.
- LLISET BORREL, FRANCISCO: *Manual de Derecho Local*. Publicaciones Abella. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid. 1985.
- MARTÍNEZ MARÍN, ANTONIO: *Funcionarios locales con habilitación. Pasado, presente y futuro*. Editorial Tecnos, s.a., Madrid, 1999.
- MARTÍN MATEO, RAMÓN: «Los Cuerpos Nacionales de Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local*, número 285, enero-abril de 2001. INAP, Madrid.
- MORELL OCAÑA, LUIS: *El sistema de confianza política en la Administración Pública*. Editorial Civitas, s.a., Madrid, 1994.
- PASTOR ALBADALEJO, GEMA: *La Administración Electoral* Tesis doctoral leída, y no publicada hasta la fecha, en febrero de 2010, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, y dirigida por la profesora D.ª Blanca Olias de Lima Gete.
- PÉREZ SERRANO, NICOLÁS: *Tratado de Derecho Político*. Editorial Cívitas, s.a., Madrid, 1976.
- PRESNO LLINERA, MIGUEL ÁNGEL: *Elecciones Municipales y Gobierno Local*. (Doctrina Constitucional y de la Junta Electoral Central). Ed. Thompson Aranzadi. Navarra, 2004.
- SERENA VELLOSO, CECILIO: «Comentarios a los artículos 8, 10 a 15, 18 a 21 y 23 a 41. LOREG» en *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Luis María Cazorla Prieto (Director). Editorial Civitas, s.a., Madrid, 1986.
- TORRES, XAVIER: «Los sistemas electorales» en Miquel Caminal Badía (Coordinador). *Manual de Ciencia Política*. Editorial Tecnos, s.a., Barcelona, 1996. Capítulo 4, pp. 341 a 369.