



FACULTAD DE EMPRESA Y GESTIÓN PÚBLICA

GRADO EN:

Gestión y Administración Pública

CURSO ACADÉMICO:

2011/2012

TRABAJO FIN DE GRADO:

La Función Pública en la Administración Local

TÍTULO DEL TRABAJO:

Los Funcionarios con Habilitación de carácter Estatal.

Régimen Jurídico de la subescala de Secretaría-Intervención

NOMBRE Y APELLIDOS:

Francisco Jesús Muñoz Martínez

HUESCA, a 24 de septiembre de 2012



Universidad
Zaragoza

FACULTAD DE EMPRESA Y GESTIÓN PÚBLICA

AUTORIZACIÓN:

Dª. Carmen Ruiz Conde, tutora de D. Francisco Jesús Muñoz Martínez autoriza la presentación del Trabajo Fin de Grado titulado “LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL. Régimen Jurídico de la subescala de Secretaria-Intervención”

En Huesca, a 24 de septiembre de 2012.
Fdo.: *Carmen Ruiz Conde*
Directora del Trabajo Fin de Grado

En Huesca, a 24 de septiembre de 2012
Fdo.: *Francisco Jesús Muñoz Martínez*
Estudiante

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.-	4
CAPÍTULO 1.- ORIGEN POLÍTICO Y JURÍDICO DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL: EL NACIMIENTO DEL SECRETARIO MUNICIPAL...6	
CAPÍTULO 2.- EVOLUCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL.....7	
1. PRIMERA ETAPA: DESDE SU ORIGEN	7
2. SEGUNDA ETAPA: LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA	8
3. TERCERA ETAPA: LA II REPÚBLICA	9
4. CUARTA ETAPA: LA DICTADURA DE FRANCO.....	10
5. ÚLTIMA ETAPA: DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 HASTA LA ACTUALIDAD	11
CAPÍTULO 3.- LAS FUENTES REGULADORAS DEL RÉGIMEN DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL.13	
1. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO, COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CORPORACIONES LOCALES	14
2. LEGISLACIÓN ESTATAL.....	17
3. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA	19
CAPÍTULO 4.- CLASIFICACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....20	
1. ESTRUCTURA DE LA ESCALA DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL: LA SUBESCALA DE SECRETARÍA-INTERVENCIÓN.....	22
2. PUESTOS RESERVADOS	23
2.1 El puesto de Secretaría	25
2.2 El puesto de Intervención.....	25
2.3 El puesto de Tesorería	25
2.4 Los puestos de colaboración	26
2.5 Otros puestos reservados	26

3. FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL VERSUS PERSONAL DIRECTIVO	26
--	----

CAPÍTULO 5.- FUNCIONES DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL.28

1. LAS FUNCIONES RESERVADAS	28
1.1 La función de fe pública.....	28
1.2 La función de asesoramiento legal preceptivo	29
1.3 La función de control y fiscalización de la gestión económico-financiera y presupuestaria.....	29
1.4 La función de tesorería.....	31
1.5 La función de contabilidad	31
2. OTRAS FUNCIONES: LA FUNCIÓN DIRECTIVA.	31
3. LA EMISIÓN DE INFORMES POR LOS SECRETARIOS-INTERVENTORES	
32	

CAPÍTULO 6.- EL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL.34

CAPÍTULO 7.- LOS SISTEMAS DE PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL.37

1. EL CONCURSO	38
1.1 El concurso ordinario	38
1.2 El concurso unitario	43
2. LA LIBRE DESIGNACIÓN.....	43
3. PROVISIÓN TEMPORAL.....	45
3.1 Nombramientos provisionales	46
3.2 Comisiones de Servicios	48
3.3 Acumulaciones	48
3.4 Nombramientos accidentales e interinos	48
4. PERMUTAS	50

CAPÍTULO 8.- SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL.51

CAPÍTULO 9.- RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL	54
CONCLUSIONES.-.....	56
BIBLIOGRAFÍA.....	60

INTRODUCCIÓN.-

La elección del tema de este Trabajo Fin de Grado (TFG), dedicado principalmente a los Secretarios-Interventores¹, tiene que ver con mi experiencia a lo largo de trece años como funcionario de la Administración Local en un municipio de menos de 5.000 habitantes, primero como Administrativo y después como Técnico de Gestión. En el Ayuntamiento de este municipio he ejercido como Secretario-Interventor Accidental en infinidad de ocasiones, por lo que he tenido ocasión de conocer a numerosos Funcionarios con Habilitación de Carácter Estatal (FHCE) que ejercían en otros municipios, compartiendo dudas y conocimientos. También he compartido mi trabajo, durante todo este período y en el mismo Ayuntamiento (donde permanezco en la actualidad), con hasta seis Secretarios-Interventores.

La intención del TFG es explicar la actual situación jurídica de los Secretarios-Interventores, en particular, y la de los FHCE, en general. Se trata de plasmar, de una manera objetiva y crítica, las debilidades y fortalezas de la profesión del FHCE y su importancia en la gestión de los municipios. Particularmente interesante me parece destacar el tipo de reformas que considero necesarias para, entre otras cuestiones, reforzar la garantía de su imparcialidad e independencia, obtener un adecuado equilibrio de poderes entre los Habilitados y los cargos políticos y adecuar el nivel territorial de la Administración de la que deban depender (Estatal, Autonómico o Local).

Creo que los Secretarios-Interventores son, y deben seguir siéndolo, los verdaderos gestores de los Ayuntamientos de los pequeños municipios (aunque no todos están capacitados por su falta de estudio y preparación), pero para eso han de cambiar muchas cosas, principalmente su regulación a la vez que se establecen sistemas de control tanto para ellos mismos como para los cargos políticos municipales.

En cuanto al contenido del TFG, comienza en su primer capítulo con la explicación de la creación de la figura del Secretario de los Ayuntamientos en la Constitución de Cádiz de 1812, siguiendo con su evolución a lo largo del tiempo mediante la aparición de los

¹ Las menciones que se hacen en el presente Trabajo a Secretarios-Interventores, Interventores, Tesoreros, Habilitados, Habilitados Estatales y Habilitados Nacionales, se entienden referidas indistintamente al género masculino y femenino, teniendo en cuenta que hasta el año 1961 las mujeres no podían acceder a los puestos de los citados funcionarios.

Cuerpos Nacionales de Administración Local en la época franquista, que luego fueron sustituidos por la Escala de Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional (FHCN), siendo la denominación actual la de Funcionarios con Habilitación de Carácter Estatal (FHCE). Su régimen jurídico, que recogeré en el Capítulo 3, es confuso, al igual que el del resto de funcionarios locales, ya que entran en juego las normas Estatales, Autonómicas y locales, lo que me llevará a referirme a todas ellas durante el desarrollo del procedimiento de selección (Capítulo 6), la provisión de los puestos de trabajo (Capítulo 7), las situaciones administrativas (Capítulo 8) y el régimen disciplinario de los FHCE (Capítulo 9), con referencias concretas a los Secretarios-Interventores. En el capítulo 4 comentaré la estructura y los puestos de trabajo reservados a los FHCE y, por último, en el capítulo 5, que he dejado para el final en esta introducción por ser el de mayor relevancia, haré referencia a las funciones de estos funcionarios, funciones que son claves para controlar y gestionar de forma adecuada la Administración en la que las ejercen, ya que han de desempeñarlas como juristas, abogados, gestores, contables, recaudadores y también como economistas de aquélla.

Para finalizar esta introducción, he de apuntar que la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (LEBEP) ha supuesto un incremento de las competencias de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en cuanto al régimen jurídico de los FHCE, antes denominados de Carácter Nacional. Tanto es así que bien podía hablarse de *carácter autonómico* (denominación que, por cierto, quería otorgarles el Senado) por ser más adecuado a la realidad jurídica. Una vez realizado este traspaso de competencias del Estado a las CC.AA., algunas de ellas han empezado a legislar sobre estos funcionarios, a partir de las bases establecidas en la LEBEP, lo que está generando situaciones de desigualdad por la ausencia de un modelo único en todo el territorio del Estado en la regulación de este colectivo. Los Secretarios-Interventores son el grupo más numeroso de Habilitados Estatales, ocupando, en su mayoría, los puestos de los Ayuntamientos de los municipios con población inferior a 5.000 habitantes. En la actual coyuntura económica que vive el país, se pretende ahora reforzar la figura de los FHCE (tal y como se desprende de la Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, todavía en fase de

anteproyecto²) recuperando su regulación previa a la LEBEP, su dependencia funcional del Estado y el control financiero y legal de las Corporaciones Locales. Entiendo que si el Estado quiere que se recuperen los citados controles sobre las Corporaciones Locales es, bien porque los Habilitados no los estaban ejerciendo, o bien los ejercían pero no de forma adecuada.

CAPÍTULO 1.- ORIGEN POLÍTICO Y JURÍDICO DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL: EL NACIMIENTO DEL SECRETARIO MUNICIPAL.

Los primeros antecedentes conocidos de los Secretarios Municipales se remontan a la Constitución de Cádiz de 1812, ya que su artículo 320 disponía que “habrá un secretario en todo Ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común”. Los Secretarios de los Ayuntamientos fueron a sustituir a los Escribanos del Concejo o Secretarios de los Ayuntamientos de la Monarquía absoluta, que si bien desempeñaban las mismas funciones, se diferenciaban en la forma de su acceso al puesto y de retribución (éstos por arancel, aquellos con cargo a los fondos públicos del Ayuntamiento). Pero hay otra diferencia más llamativa entre los Secretarios de Ayuntamientos creados por la Constitución de Cádiz y los antiguos Escribanos: paradójicamente, a los nuevos Secretarios no se les exigía titulación académica o profesional (lo que augura un mal comienzo), mientras que los Escribanos ostentaban un carácter técnico y profesional. A la falta de preparación técnica para el acceso al cargo de los Secretarios se unía el cese libre y discrecional por los Ayuntamientos, lo que provocaba una inestabilidad en el cargo. Así, el cambio del partido en el gobierno solía acompañarse de la elección de nuevos Secretarios. Este sistema recuerda a las famosas *cesantías* y también al sistema conocido como *spoil system*. Las funciones que se atribuyen a estos nuevos Secretarios de los Ayuntamientos son de carácter registral, fedatarias y archiveras, junto con cierta función interventora.

Hasta ahora me he referido a los antecedentes de los Secretarios Municipales, pero también hay que mencionar aquí a los de los actuales Tesoreros, que se remontan a una

² El borrador no oficial del anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (ya que éste aún no se ha publicitado oficialmente en el momento de elaboración de este Trabajo), ha sido publicado en la página web del COSITAL (Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local), www.cositalnetwork.es

Instrucción de 3 de febrero de 1823, que regula el empleo de Depositario, elegido de manera similar al Secretario y con funciones, fundamentalmente, de custodia de caudales municipales, realización de pagos y rendición anual de las cuentas.

En cuanto a los actuales Interventores Municipales, sus antecedentes se remontan a la Ley de 20 de septiembre de 1865, de Presupuestos y Contabilidad Provincial, que introduce la figura del Contador en la Administración Provincial, para cinco años más tarde trasladarla a la Administración municipal. Sus funciones serán las de llevar los libros de cuentas, la razón de los ingresos y gastos de los Presupuestos y la expedición de libramientos de pagos, entre otras.

El nacimiento de los Secretarios Municipales no empezó de la mejor manera posible, por las ya comentadas debilidades que contenían su nombramiento: elección discrecional y falta de preparación técnica. Asimismo, a tales debilidades hay que añadir que en aquella época, en la mayoría de los municipios de menor tamaño, los Alcaldes y Concejales no percibían ninguna retribución, ya que mantenían sus propias actividades profesionales y no podían dedicarse plenamente a sus cargos. Había que sumar, además, la elevada tasa de analfabetismo de muchos de ellos (sin conocimiento de lectura o escritura), por lo que si la figura del Secretario Municipal era fundamental para el funcionamiento y gestión del Ayuntamiento, difícilmente iban a poder llevar a cabo su función si, además de carecer de preparación, en muchas ocasiones “ocupaban” el lugar del Alcalde, (cosa que ha ocurrido y sigue ocurriendo en no pocos municipios españoles).

CAPÍTULO 2.- EVOLUCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL.

1. PRIMERA ETAPA: DESDE SU ORIGEN

Desde la Constitución de Cádiz y a lo largo del siglo XIX se van aprobando normas que afectan a este colectivo, pudiendo constatarse mejoras en cuanto a la selección, nombramiento y destitución de los Secretarios. Se limitan las facultades de los Ayuntamientos en cuanto a su cese, estableciéndose que debe producirse en virtud de expediente motivado. Igualmente, vista la incompetencia manifiesta de muchos

Secretarios, el Estado limita su nombramiento por los Ayuntamientos y prioriza el acceso a los puestos a los aspirantes que hubieran acabado la carrera de notariado o a los empleados cesantes de la Administración del Estado. Las primeras oposiciones de Secretarios de Administración local tuvieron lugar en Madrid el 28 de febrero de 1869, aunque sólo un año más tarde se suprimieron por los continuos vaivenes políticos y normativos.

2. SEGUNDA ETAPA: LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA

Durante la dictadura de Primo de Rivera se produce el cambio más importante para los Secretarios de los Ayuntamientos, ya que se refuerza su figura con la creación del “Cuerpo Nacional de Secretarios de Administración Local” en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924, así como con la creación de los Colegios oficiales de ámbito provincial y nacional. En cada Colegio provincial se integran de forma obligatoria todos los Secretarios que prestasen servicios en la provincia respectiva. El Real Decreto de 23 de agosto de 1924 aprueba el Reglamento de Secretarios, Interventores de fondos y empleados municipales, no implantando, de momento, el Cuerpo de Depositarios. Lo más importante de este período es la exigencia a los aspirantes a Secretarios (al igual que a los Interventores y, más adelante, a los Depositarios), de superar unas oposiciones centralizadas en Madrid y una cualificación académica, como la Licenciatura en Derecho para los Secretarios de Ayuntamientos de 1^a categoría (los de población superior a 4.000 habitantes, siendo de 2^a categoría los Ayuntamientos con población inferior). Asimismo, el Estado ostenta funciones de vigilancia y control sobre estos funcionarios, mientras que las Corporaciones locales practican su nombramiento, previa convocatoria, siempre con la condición de que sean ya integrantes del Cuerpo. Los Secretarios de Ayuntamientos son también miembros de la Corporación y se les obliga a asistir a los actos de la misma, lo que me lleva a recordar que los Secretarios han sido, hasta hace bien poco, una personalidad muy respetada por los vecinos de los municipios en los que ejercían, al igual que lo han sido el médico, el cura o el maestro del pueblo. Además de esta función representativa del Ayuntamiento, ostentan una de las más importantes instauradas hasta el momento y que se mantuvo hasta la aprobación de la actual Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985: la advertencia de ilegalidad de los actos o acuerdos adoptados por cualquier órgano de gobierno del Ayuntamiento. Mediante esta función, además de informar de las irregularidades

detectadas, salvaban su posible responsabilidad. Si bien es cierto que esta función les convertía en verdaderos garantes de la legalidad de toda la actuación municipal, también se constata que a numerosos Secretarios les costó el cargo llevar la contraria a los miembros de la Corporación, y que podía volverse contra ellos si en algún momento no realizaban tal advertencia, ya fuera por ignorancia, por no generar tensiones con el Alcalde o porque les pasara inadvertida alguna actuación ilegal de la Corporación.

Respecto del Cuerpo de Interventores, éste se creó por el Real Decreto de 11 de diciembre de 1900, que aprueba el Reglamento de los Contadores provinciales y municipales, sustituido por otro de 23 de agosto de 1916. Entre sus funciones más relevantes para la época, destacan la de negarse al pago de gastos que no cuenten con consignación en el presupuesto y la de advertencia de ilegalidad, análoga a la de los Secretarios, por lo que sus funciones de control de la actuación de los órganos de gobierno les proporciona un estatus de figuras centrales en los Ayuntamientos. Pensando en la actual situación económica de las Corporaciones Locales, bien podía haberse añadido otra función a los Interventores de la época y haberse mantenido vigente hasta la actualidad: la de negarse a gastar más de lo que se ingresa, es decir, negarse a gastar lo que no se tiene para no llegar a una situación de déficit.

En cuanto al Cuerpo de Depositarios, éste se crea por Real Decreto de 10 de junio de 1930 por el que se aprueba su Reglamento Orgánico, siendo sus funciones las de cajero, recaudador, administrador de bienes y fondos del municipio, ejecutor de las órdenes de pago, etc.

Finalmente, destacar que tanto el cargo de Interventor como el de Depositario sólo son obligatorios en aquellos municipios con presupuesto de ingresos superior a cien mil pesetas.

3. TERCERA ETAPA: LA II REPÚBLICA

Durante la II República, mediante la aprobación de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, se constituyeron los “Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local”, creando al mismo tiempo la “Escuela de Funcionarios de Administración local”, orientada a la preparación de los futuros

Secretarios e Interventores. El dato chocante de esta etapa es que todos los Secretarios de los Ayuntamientos de la comunidad catalana fueron cesados y sustituidos por militantes de Ezquerra de Cataluña. Y a través de un Decreto y una Orden de 6 de julio de 1933 de la Generalitat, se legalizaron los nombramientos de estos militantes como Secretarios de Ayuntamiento.

En esta etapa las secretarías se dividen en tres categorías en función de la población de los municipios (1^a categoría: los de más de 8.000 habitantes y las capitales de provincia; 2^a categoría: los de 2.000 a 8.000 habitantes; 3^a categoría, los de 500 a 2.000 habitantes) y también se crea una categoría especial para los municipios de menos de 500 habitantes.

4. CUARTA ETAPA: LA DICTADURA DE FRANCO

En los siguientes años, durante la época franquista, se centralizan la expedición de los títulos, la resolución de los concursos y los nombramientos y las destituciones de los Secretarios, Interventores y Depositarios. Son las leyes de 15 de julio de 1940 y de Bases de Régimen Local de 1945 las que atribuyen estas competencias a la Dirección General de la Administración Local, en la que se crea la Escuela Nacional de Administración dependiente del Instituto de Estudios de Administración Local. Las funciones principales de esta Escuela Nacional son las de convocar los cursos que deben aprobar los aspirantes a ingresar en los Cuerpos nacionales, una vez superada la oposición, y la de expedir los títulos de Secretario, Interventor y Depositario cuya presentación era obligatoria para participar en los concursos de provisión de tales puestos. Es meramente anecdótico que en este período y dentro de estos Cuerpos de carácter nacional se incluyan a los Directores de Bandas de Músicas civiles, que nada tienen que ver con los funcionarios de las Corporaciones. En esta etapa se establecen con detalle las funciones de los Secretarios, Interventores y Depositarios, que en general siguen siendo las mismas, manteniéndose las tres categorías de secretarías implantadas durante la II República.

En cuanto a los requisitos para acceder a estos Cuerpos de funcionarios han de destacarse serias deficiencias. En primer lugar, como requisito de acceso se exigía ser varón, totalmente discriminatorio, que se mantuvo hasta 1961. Y en segundo lugar, no

se exigía titulación superior como requisito para ciertos puestos, ya que en el caso de los Secretarios de primera categoría, de los Interventores y de los Depositarios se exige dicha titulación, pero en el caso de los Secretarios de segunda categoría sólo se exigía el título de bachiller o similar, mientras que en los de tercera no se exigía ningún tipo de titulación, salvo la superación de la oposición. Asimismo, en los municipios de menos de 500 habitantes no se exigía ni siquiera la superación de una oposición, ya que se posibilita el acceso al puesto de Secretario “a un vecino apto y de reconocida probidad”. A pesar de las mejoras establecidas a raíz del Decreto 687/1975 del Ministerio de la Gobernación, con respecto al requisito de la titulación, (ya que desapareció la posibilidad de recurrir a vecinos de reconocida probidad en municipios de población inferior a 500 habitantes, se exigió a los Secretarios de segunda categoría titulación superior y a los de tercera título de bachiller superior, Maestro de Primera Enseñanza o análogo), fue un error no exigir a estos últimos una titulación superior. Y digo un error porque, en primer lugar, las funciones atribuidas a estos funcionarios eran las mismas e igual de importantes independientemente de la población del municipio donde se ejercieran, lo que requería una buena preparación técnica que se obtiene con la superación de unos estudios superiores. Y en segundo lugar, el curso que debían aprobar estos funcionarios sin titulación superior en la Escuela Nacional, una vez superada la oposición, no era suficiente ya que, al igual que en la actualidad, sólo les sirve de guía para iniciar su profesión. En definitiva, a la vista de mi experiencia con los Habilitados, puedo afirmar que no todos están preparados para gestionar una Corporación Local, ya que he comprobado que son éstos, justamente, los que carecen de titulación superior. De todas formas, a pesar de la deficiencia de la titulación, tanto los colegios profesionales como la Escuela de funcionarios, desde su creación, deberían de haber tenido más protagonismo en la formación y control permanente de los Habilitados.

5. ÚLTIMA ETAPA: DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 HASTA LA ACTUALIDAD

Una vez alcanzado el período democrático con la Constitución de 1978, entran en vigor la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) y el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre por el que se aprueba el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional (FALHCN). Estas normas sustituyen los anteriores Cuerpos Nacionales de Secretarios,

Interventores y Depositarios de la Administración Local por la “Escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional”. Con la LRBRL el Estado adquiere todas las competencias sobre estos funcionarios y, además, se concretan definitivamente sus funciones que, en el fondo, siguen siendo las mismas que en la anterior regulación, si bien destaca la desaparición de tres de las atribuidas anteriormente a los Secretarios de los Ayuntamientos: la Jefatura del personal, ser miembro de la Corporación y la advertencia de ilegalidad de los actos y acuerdos que adoptaran los órganos de la misma. Esta última, que ha sido una de las más importantes competencias de los Secretarios, puede entenderse sustituida por la emisión de informes del Secretario y del Interventor, que se concreta en la nueva normativa con los de naturaleza preceptiva, pero que permite también informar de forma facultativa a la Corporación cuando lo estimen oportuno, principalmente cuando consideren que se está cometiendo o se puede cometer una ilegalidad.

La disposición Transitoria 7^a de la LRBRL autorizaba al Gobierno a declarar a extinguir determinados Cuerpos, lo que hizo temer la desaparición de estos funcionarios. No obstante, tal disposición sólo se tradujo en la extinción del Cuerpo Nacional de Directores de Bandas de Música Civiles, no planteándose la desaparición del resto de los Cuerpos Nacionales, que además se vieron favorecidos por el Tribunal Constitucional a raíz de varias sentencias como la STC 214/1989 y la STC 25/1983, de 7 de abril, que consideraron básica la existencia de estos Cuerpos. En el Real Decreto 1174/1987, la Escala de FHCN se subdividió en tres subescalas: la de Secretaría, la de Intervención-Tesorería y la de Secretaría-Intervención. Para ésta última ya se exige tener superados tres cursos de ciertas titulaciones superiores especificadas en la Ley, y no será hasta el año 2003 cuando se exija definitivamente la titulación superior para los Secretarios-Interventores, requisito que llega excesivamente tarde por lo expuesto en el apartado anterior. En 1984 se creó el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), que es refundido posteriormente con el Instituto de Estudios de Administración Local, para realizar funciones de coordinación y control y para la realización de los cursos de selección, formación y perfeccionamiento de los FHCE. Actualmente está adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Dirección General de la Función Pública.

El ingreso de los FHCN en las Corporaciones Locales se realiza mediante concurso, una vez aprobadas las oposiciones, aunque tras sucesivas reformas de la LRBRL aparece el sistema de libre designación para la provisión de puestos, sistema ampliamente criticado por diversos autores que opinan que los Habilitados pierden su independencia al ser nombrados y cesados de forma discrecional (y quizás, arbitraria) por la Corporación. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que reformó la LRBRL incluyéndose en ella el Título X, introdujo a través de su Disposición Transitoria quinta las especialidades de las funciones de los FHCN en los “grandes municipios” y, finalmente, llegó la Ley 7/2007 (LEBEP) que abrió la puerta a la regulación de dichos funcionarios por las CC.AA. produciéndose su regionalización y desestatalización, a pesar de ser llamados ahora Habilitados Estatales. No obstante, el Gobierno está elaborando una nueva legislación que parece volver al régimen anterior a la LEBEP, no ya sólo porque no haya resultado eficiente y eficaz el nuevo modelo, aún en período de desarrollo, sino también por la actual coyuntura económica, ya que se precisa reforzar las funciones y garantías de los Habilitados con el fin de poner en orden la mayor parte de las Corporaciones Locales.

CAPÍTULO 3.- LAS FUENTES REGULADORAS DEL RÉGIMEN DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL.

Actualmente se cuestiona la existencia de las Autonomías por las desigualdades que existen en el ejercicio de ciertas competencias que nunca debieron descentralizarse por el Estado (Sanidad y Educación, por ejemplo). Análogamente se cuestiona el modelo que ha regulado la LEBEP para los FHCE ya que cada Comunidad Autónoma irá desarrollando su propia legislación para sustituir la normativa reglamentaria del Estado, en virtud de la Disposición Adicional 2^a (DA 2^a) de la citada LEBEP. En mi opinión no es conveniente la regionalización de la regulación de los FHCE, es decir, es necesario que el Estado recupere la regulación del régimen de estos funcionarios por dos razones. En primer lugar, para evitar situaciones de desigualdad entre los Habilitados y los aspirantes a Habilitados de las distintas CC.AA. y, en segundo lugar, porque las Corporaciones Locales, al perder competencias frente a aquéllas también han visto perjudicada su autonomía. En todo caso, si las Corporaciones Locales han de perder competencias con respecto a los FHCE, que lo hagan a favor del Estado, ya sea para

fortalecer la independencia y gestión de estos funcionarios, ya para evitar la falta de homogeneización en su regulación que produce la descentralización, pero no para que las ejerzan las Autonomías que, por lo expuesto anteriormente, no deben decidir por las Corporaciones Locales.

1. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO, COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CORPORACIONES LOCALES

Los FHCE mantienen una triple relación jurídica con los tres tipos de Administraciones territoriales: la Estatal, la Autonómica y la Local, siendo el mayor peso para las CC.AA, dadas sus competencias ejecutivas con respecto a estos funcionarios. El anteproyecto de la Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), que está tramitando el Gobierno, prevé la recuperación por parte del Estado de la mayor parte de las competencias en materia de regulación y ejecución del régimen jurídico de los FHCE. De aprobarse en los términos conocidos la distribución de competencias va a ser distinta de la que se va a exponer en los párrafos siguientes, (que es la que siempre ha debido ordenar el régimen jurídico de estos funcionarios).

En primer lugar, la principal competencia estatal en la regulación de los Habilitados, como no puede ser de otra manera, es el desarrollo del régimen legal general de la habilitación nacional. Asimismo, el Estado debe establecer los criterios básicos en materia de creación, supresión y clasificación de los puestos de trabajo reservados a los FHCE, correspondiendo su ejecución a las CC.AA.

La selección de los FHCE corresponde a las CC.AA., que han de aprobar la Oferta de Empleo Público (OEP), convocar y publicar la convocatoria de las pruebas selectivas en el Diario Oficial correspondiente, que luego se remite al BOE también para su publicación, y realizar las pruebas selectivas, conforme a los títulos académicos y programas mínimos que apruebe reglamentariamente el Estado. Si finalmente se aprueba en sus términos el anteproyecto de LRSAL, la convocatoria de la OEP corresponderá al Estado, así como la selección, formación y habilitación de los FHCE. Desde luego esto es lo más lógico por varios motivos: se reduce el coste derivado de la selección al hacerse una sola vez al año (y no hasta 19 posibles procedimientos de selección, uno por cada Comunidad Autónoma más los de las ciudades de Ceuta y

Melilla), se obliga a ofertar todas las vacantes existentes y no como hasta ahora que algunas Autonomías pueden no realizar la OEP por escasez de recursos y, por último, no es justo que unas CC.AA. soporten el coste de una selección y otras no, ya que es habitual que los Habilitados concursen a puestos de trabajo en una Comunidad Autónoma que quizá no ha llegado a realizar ninguna selección de FHCE, habiendo soportado el coste de la misma la Comunidad Autónoma en la que han sido seleccionados.

Aquellos aspirantes que superan las pruebas de acceso son nombrados por la Comunidad Autónoma, que remite la relación de seleccionados al Estado. En general, el Estado se encarga de la organización y realización de los cursos selectivos de formación (con los que se obtiene la habilitación de carácter estatal) y expide los títulos acreditativos de dicha habilitación para quienes los superen, si bien pueden encomendarse, previo convenio y por delegación, a las Escuelas de funcionarios de las CC.AA.

Además, debe existir un Registro de FHCE integrado con los de las CC.AA., en el que se inscriben todos los actos, incidencias y situaciones de éstos. Igualmente, corresponde al Estado la coordinación, formalización y publicación de nombramientos. La toma de posesión y cese de los Habilitados corresponde a los Presidentes de las Corporaciones Locales.

En materia de concursos para la provisión de plazas reservadas a los FHCE, corresponde al Estado el establecimiento de las normas básicas de los mismos, incluyendo los méritos generales que deben ser valorados obligatoriamente. Existen dos concursos anuales, el ordinario de ámbito autonómico y el unitario de ámbito estatal. El Estado convoca el concurso unitario de los puestos de trabajo de FHCE no convocados en el concurso ordinario por las Corporaciones Locales, en el que establece las bases teniendo en cuenta los méritos generales y los méritos autonómicos, así como lo establecido por las respectivas Autonomías con respecto al requisito de la lengua. Los concursos ordinarios se convocan y resuelven por las Corporaciones Locales (tanto la convocatoria como el resultado de la misma se publican en el Diario Oficial de la respectiva Comunidad Autónoma), siendo sus bases reguladas íntegramente por las CC.AA. En la regulación de estas bases, y esta es la principal novedad que introduce la

LEBEP en las competencias de las CC.AA en detrimento del Estado, éstas determinan el porcentaje de puntuación de los méritos generales, el de los méritos autonómicos relativos a su organización, su Derecho y el conocimiento de la lengua oficial, y también el porcentaje de puntuación de los méritos específicos determinados por las Entidades locales relativos a las características del puesto. Según el anteproyecto de la LRSAL, las CC.AA. ya no establecerían ni las bases del concurso ordinario (ahora sería de ámbito estatal, al igual que el concurso unitario), ni el porcentaje de puntuación de los méritos, pasando dichas competencias al Estado. Esta regulación es mucho más lógica e idónea que la de la LEBEP, ya que no tiene sentido que, por un lado haya distintas regulaciones autonómicas para funcionarios con las mismas funciones en todo el territorio del Estado y, por otro, que el sistema de provisión de puestos mediante el concurso tenga dos ámbitos diferentes, debiendo ser ambos (el ordinario y el unitario) de ámbito nacional para que estos funcionarios tengan las mismas oportunidades en cualquier parte del territorio del Estado. En cuanto a la regulación del sistema de provisión de puestos por libre designación reservados a FHCE (así como su ceso) establecido para los municipios de gran población, es competencia de estas Entidades locales.

Por otro lado, las CC.AA. ostentan la competencia para efectuar los nombramientos de funcionarios interinos y provisionales, así como los de personal accidental para ocupar puestos de trabajo reservados a FHCE. Igualmente son competentes en materia de acumulaciones y comisiones de servicios, salvo las que excedan de su ámbito autonómico que serán competencia del Estado. En la nueva regulación prevista en el anteproyecto de LRSAL, se prohíben los nombramientos accidentales y los de funcionarios interinos, salvo casos muy excepcionales (por lo que en realidad, no se prohíben), así como los nombramientos provisionales a FHCE que no lleven al menos dos años en un puesto reservado para ellos con carácter definitivo.

Por último, en cuanto al régimen disciplinario aplicable a los FHCE, cada Comunidad Autónoma puede regular y aplicar el suyo, correspondiendo al Estado la resolución de los expedientes disciplinarios de los funcionarios a los que se les incoe expediente en una Comunidad Autónoma y se encuentren destinados posteriormente en otra distinta. La incoación de expedientes disciplinarios por faltas que no supongan la destitución del cargo o la separación definitiva del servicio puede corresponder al Presidente de la

Corporación Local o al órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma, según lo que determine cada legislación autonómica. En otro caso, corresponde al Estado la destitución del cargo o la separación del servicio, así como la imposición de la sanción de suspensión de funciones cuando la falta se hubiera cometido en una Corporación distinta de la que presta servicios el Habilitado. En cuanto a la instrucción del expediente disciplinario, de la que nada se dice en la LEBEP, son las Corporaciones Locales, a través de su Presidente si también los incoa, las que nombran el Instructor (salvo que la Comunidad Autónoma haya regulado otra cosa) pudiendo llegar a recaer el nombramiento en un Concejal, algo inadmisible. Asimismo, si la Corporación carece de medios para realizar la instrucción del expediente disciplinario, puede solicitar al Estado el nombramiento de Instructor. En el anteproyecto de la LRSAL, se vuelve a regular por el Estado el régimen disciplinario, estableciendo los órganos competentes para la incoación de expedientes disciplinarios y el procedimiento a seguir en función del órgano de incoación.

2. LEGISLACIÓN ESTATAL

El régimen jurídico de los FHCE se establece, a nivel estatal, en la siguiente normativa:

- La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (LEBEP), como norma básica, que regula a los FHCE en su DA 2^a y su Disposición Transitoria 7^a. A partir de su entrada en vigor en mayo de 2007, la ordenación específica del Estado para los FHCE se encuentra en la citada Disposición Adicional. Asimismo, según lo dispuesto en la Disposición Transitoria 7^a, mientras no se aprueben las normas de desarrollo de la LEBEP, seguirán en vigor los artículos y capítulos de las siguientes normas de carácter también estatal, ambas reguladoras de los FHCN:
 - La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de Régimen Local (LRBRL), en particular el artículo 92 y el Capítulo III del Título VII (artículos 98 y 99).
 - El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 8 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), en particular el Capítulo III del Título VII (artículos 158 a 166). No

obstante, el artículo 129.2.b) de este Real Decreto, que regula ciertos aspectos de los FHCN, no se encuentra afectado por la LEBEP.

- La Orden del Ministerio de Administraciones Públicas APU/450/2008, de 31 de enero, de carácter básico, por la que se aprueban los títulos académicos y programas mínimos requeridos para el acceso a las Subescalas en que se estructura la Escala de FHCN, modificada por la Orden APU/3825/2008 de 26 de diciembre.

Otras disposiciones estatales que desarrollan lo establecido en la LRBRL y el TRRL para los FHCE son:

- El Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (FALHCN).
- El Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de trabajos reservados a FHCN.
- La Orden de 10 de agosto de 1994 por la que se dictan normas sobre concursos de provisión de puestos reservados a FALHCN.
- El Real Decreto 834/2003, de 27 de junio, por el que se modifica la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de los puestos de trabajo reservados a FALHCN, modificado por Real Decreto 522/2005, por el que se modifican los requisitos de la integración de la subescala de Secretaría-Intervención.

Por lo demás, la exposición de motivos del anteproyecto de la Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), advierte que su objeto principal es modificar la LRBRL (artículos 92, 93, 98 y 99 relativos a la regulación del régimen jurídico los FHCE), el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (artículos 213 y 218 en relación al control interno y las discrepancias entre el Interventor y el Alcalde por los reparos efectuados por aquél a los actos de éste), y derogar la DA 2^a y la Disposición Transitoria séptima de la LEBEP. De llegar a aprobarse definitivamente la LRSAL se volvería a la regulación previa a la LEBEP, con algunas novedades, pero restableciendo, en todo caso, la dependencia funcional de los FHCE de la Administración General del Estado.

3. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

En cuanto a la normativa autonómica de desarrollo de la DA 2^a de la LEBEP, que de aprobarse la LRSAL quedará derogada (si no en la totalidad del articulado de cada una de las normas autonómicas, sí en su mayor parte), se hace mención a la que ha entrado en vigor hasta la fecha. Tan sólo cinco CC.AA. han efectuado dicho desarrollo desde la entrada en vigor de la LEBEP en el año 2007:

- El Decreto 195/2008, de 7 de octubre, de la Generalitat de Cataluña, por el que se regulan determinados aspectos del régimen jurídico del personal FHCE de las entidades locales de Cataluña.
- El Decreto 49/2009, de 26 de febrero, sobre el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia respecto de los FHCE.
- La Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.
- La Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana.
- La Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha (en vigor desde el 23 de septiembre de 2011), que regula en su Disposición Adicional 7^a el régimen de acceso y el régimen disciplinario de los FHCE.
- El Decreto 58/2012, de 27 de abril, de la Región de Murcia, por el que se regula el régimen jurídico de los FHCE.

De dicha normativa autonómica, la más exhaustiva y completa en la regulación de los FHCE es la de la Generalitat de Cataluña, siendo por el contrario la de la Comunidad de Castilla La Mancha la que menos desarrollo ha realizado, ya que hace mención únicamente al acceso a las diferentes subescalas y categorías y al régimen disciplinario de los FHCE. La normativa de Cataluña, Galicia y Valencia incluye, entre otras materias, la distribución de los méritos en los concursos, la clasificación, creación y supresión de puestos de FHCE y el conocimiento de la lengua autonómica respectiva. De esta última materia deriva uno de los contextos de desigualdad que se siguen produciendo, en general, en las oposiciones convocadas por estas CC.AA., al exigirse como requisito en los procesos selectivos el conocimiento de la lengua cooficial, cuando

lo que debería hacerse es tenerlo en cuenta únicamente como mérito en las provisiones de puestos. Esta exigencia quizá pueda ser válida para ciertas plazas de funcionarios, como recoge la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2000, pero no es comprensible en un “cuerpo” cuya provisión de plazas se realiza, además de por un concurso ordinario de ámbito autonómico, mediante un concurso unitario de ámbito estatal y cuyas funciones están por encima del interés local y autonómico. Por tales motivos no debería obligarse a los FHCE, a priori, a conocer alguna o todas las lenguas cooficiales al castellano. Su exigencia debería articularse a posteriori, una vez obtenida la plaza en una de estas CC.AA.

Finalmente, es de suponer que, al amparo del anuncio del Gobierno de aprobar el proyecto de la LRSAL, las CC.AA que aún no han aprobado normas sobre el régimen jurídico de los FHCE, en desarrollo de la LEBEP, queden a la espera de su publicación definitiva.

CAPÍTULO 4.- CLASIFICACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

El personal al servicio de las Administraciones Públicas o empleados públicos, según la LEBEP, se clasifica en funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral y personal eventual. Los funcionarios de carrera se distinguen del resto de empleados públicos en que su relación con la Administración es estatutaria, retribuida, permanente y regulada por el Derecho Administrativo. La siguiente tabla muestra la distribución de empleados públicos en la Administración Local por clase de personal:

ADMINISTRACIÓN LOCAL	FUNCIONARIOS	PERSONAL LABORAL	OTRO PERSONAL	TOTAL
Ayuntamientos	189.739	346.577	33.632	569.948
Diputaciones/Cabildos/Consejos Insulares	30.259	37.696	8.724	76.679
TOTAL	219.998	384.273	42.356	646.627

TABLA 4.1.- DISTRIBUCION DE EFECTIVOS POR CLASE DE PERSONAL Y ADMINISTRACIÓN LOCAL. Fuente: Boletín Estadístico, del Registro Central de Personal, del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Julio 2011

La función pública local está formada por dos grandes grupos: la Escala de Administración General y la Escala de Administración Especial, divididas a su vez en distintas subescalas en las que se agrupan los funcionarios propios de cada Corporación Local. Además de estos funcionarios propios de las Corporaciones Locales se encuentran los FHCE, agrupados en la Escala de Funcionarios con Habilitación de Carácter Estatal, que se diferencian de aquellos no sólo por el ejercicio de funciones esenciales, específicas, y necesarias, como señala la LEBEP, sino por el distinto procedimiento de selección y reclutamiento.

Actualmente existen en España un total de 8.116 municipios (según el INE a 1 de enero de 2012) entre los que se reparten los empleados públicos municipales. Las siguientes tablas muestran la distribución del personal en la Administración Local en dos períodos distintos, abril de 1995 y julio de 2011, distinguiendo los FHCE del resto de personal:

ADMINISTRACIÓN LOCAL	Efectivos	%
FHCE	7.145	1,9
Resto de personal	364.314	98,1
TOTAL	371.459	100,0

TABLA 4.2.- PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES/CABILDOS/CONSEJOS INSULARES. Fuente: Boletín Estadístico, del Registro Central de Personal, del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Abril 1995

ADMINISTRACIÓN LOCAL	Efectivos	%
FHCE	5.688	0,9
Resto de personal	640.939	99,1
TOTAL	646.627	100,0

TABLA 4.3.- PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES/CABILDOS/CONSEJOS INSULARES. Fuente: Boletín Estadístico, del Registro Central de Personal, del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Julio 2011

Del total de efectivos de FHCE más de la mitad pertenece a la subescala de Secretaría-Intervención. Como se puede apreciar en las tablas anteriores, se ha ido produciendo una reducción considerable de Habilitados en los últimos años a la par que casi se ha duplicado el número del resto de funcionarios de la Administración Local, siendo en julio de 2011 el número de ellos de 5.688, cuando el número de municipios españoles es de más de 8.000. Si ya en el año 1995 los FHCE eran un grupo muy reducido, ahora lo son mucho más que entonces, no solo por su menor número sino también por el aumento de las atribuciones asociadas al puesto a lo largo de estos años. Este déficit de FHCE se debe, entre otras causas, a que la norma (en particular, el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio) permite a los municipios con población inferior a 500 habitantes (cerca de 3.800) la exención de la obligación de mantener el puesto de secretaría, siempre que no se pueda agrupar dicho puesto con el de otras Entidades Locales. Estos municipios no son atractivos para los FHCE, ya que suele tratarse de pueblos aislados en los que se cobra muy poco, y cuya administración suele ser caótica (vamos que exige una puesta en orden desde cero). Por lo demás también suele haber problemas políticos. En consecuencia, o bien se cubren los puestos reservados a estos funcionarios con personal accidental o interino, o bien desaparece el puesto. Desde luego, el que estos municipios carezcan del citado puesto no significa que no deban buscarse otras fórmulas para gestionar y controlar a estas Administraciones, como la asistencia que puedan prestar las Diputaciones Provinciales a través de los Habilitados que trabajan en ellas. Sería deseable, en la actual coyuntura económica, la agrupación de municipios o la asociación de los mismos para la prestación en común de los servicios. De esta forma podría llegarse a un equilibrio entre el número de habilitados y las plazas que deben existir en todos los municipios para estos funcionarios.

1. ESTRUCTURA DE LA ESCALA DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL: LA SUBESCALA DE SECRETARÍA-INTERVENCIÓN.

La Escala de los FHCE, diferenciada de las de Administración General y Administración Especial integradas por el resto de funcionarios de la Administración Local, se divide en tres subescalas: la de Secretaría, la de Intervención-Tesorería y la de Secretaría-Intervención, esta última la más numerosa con más de la mitad de sus miembros. Los funcionarios de las dos primeras subescalas pueden estar integrados en

la categoría de entrada o en la categoría superior, no existiendo diferenciación de categorías en la subescala de Secretaría-Intervención. Las distintas subescalas de FHCE han quedado integradas en el grupo A, subgrupo A1, dentro de los grupos de clasificación profesional de funcionarios previstos en el artículo 76 de la LEBEP. Hay una excepción a la citada integración: los Habilitados no integrados (“a extinguir”) que ingresaron con anterioridad a la regulación de esta clasificación, los cuales han quedado en el subgrupo A2 por no cumplir ciertos requisitos como el de poseer la titulación correspondiente, aunque se les equiparan sus derechos económicos y de otro tipo con las diferentes subescalas existentes. Entre éstos se encuentran los secretarios de Ayuntamientos “a extinguir”, que solo pueden ocupar el puesto de Secretaría en los Ayuntamientos de menos de 2.000 habitantes. Lo sorprendente es, como ya comenté en un capítulo anterior, que muchos de estos funcionarios no posean titulación universitaria y que, además, no se les haya preparado y formado posteriormente, por ejemplo, a través del INAP.

2. PUESTOS RESERVADOS

Actualmente, los criterios básicos de creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados a FHCE son los establecidos en el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, en vigor hasta que se apruebe la correspondiente ley básica citada por la LEBEP, siendo las CC.AA. las competentes para su ejecución, de acuerdo con dichos criterios básicos. Según el citado Real Decreto los puestos de trabajo reservados se clasifican en función de la población y el presupuesto de la Entidad Local. Estos puestos reservados a los FHCE (e incluso a otros funcionarios o miembros de la Corporación para el puesto de Tesorería) en función de su pertenencia a una u otra subescala y, en su caso, categoría correspondiente, sin perjuicio de lo establecido para los funcionarios no integrados, se resumen en la siguiente tabla:

Puesto	Entidad Local	Subescala	Categoría
Secretaría de clase 1 ^a	Diputaciones, Cabildos y Consejos, capitales de CC.AA y de provincia, Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes	Secretaría	Superior
Secretaría de clase 2 ^a	Ayuntamientos entre 5.001 y 20.000 habitantes o presupuesto superior a 500 millones de pesetas.	Secretaría	Entrada
Secretaría de clase 3 ^a	Agrupaciones y resto de Ayuntamientos	Secretaría-Intervención	
Intervención de clase 1 ^a	Igual que Secretarías de clase 1 ^a	Intervención-Tesorería	Superior
Intervención de clase 2 ^a	Igual que Secretarías de clase 2 ^a y agrupaciones de Secretarías de clase 2 ^a o 3 ^a	Intervención-Tesorería	Entrada
Tesorería (preceptiva)	Igual que Secretarías de clase 1 ^a y agrupaciones de Secretarías de clase 2 ^a a efectos del puesto de Intervención	Intervención-Tesorería	Superior Entrada
Tesorería (facultativa)	Ayuntamientos con Secretaría de clase 2 ^a	Habilitado Estatal o funcionario cualificado	
Tesorería (facultativa)	Ayuntamientos con Secretaría de clase 3 ^a	Miembro de la Corporación o funcionario	
Puestos de colaboración		Habilitado Estatal según clasificación	
Servicios de asistencia Diputaciones		Habilitado Estatal según clasificación	

TABLA 4.4.- PUESTOS A DESEMPEÑAR POR LOS FHCE. Fuente: Revista el Consultor, nº 24. El régimen jurídico de los FHCE. Autor: Antonio Serrano Pascual. (Tabla adaptada y modificada).

2.1 El puesto de Secretaría

La regla general obliga a que exista un puesto de trabajo de Secretaría en todas las Entidades Locales, distinguiéndose tres tipos en función de la población y del presupuesto de la Entidad Local: de clase 1^a, de clase 2^a y de clase 3^a. No obstante se prevén excepciones, ya que es posible, por un lado, la agrupación de estas entidades a efectos del sostenimiento en común del citado puesto de Secretaría, (puesto único para el conjunto de los municipios o entidades agrupadas), que serían en este caso Secretarías de clase 3^a. Por otro, se prevé la exención dicho puesto en las Entidades Locales con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a 20.000.000 de pesetas, siempre que no sea posible la agrupación con otras. La regulación de estas dos excepciones ha de llevarse a cabo por las respectivas CC.AA.

2.2 El puesto de Intervención

A diferencia del puesto de Secretaría el de Intervención no es obligatorio en todas las Entidades Locales, existiendo dos tipos análogos a los de las Secretarías, pero con algún matiz: de clase 1^a y de clase 2^a. No es obligatorio en todas las Entidades Locales porque en las de menos de 5.000 habitantes, con Secretaría de clase 3^a, las funciones de Intervención y las de Secretaría se ejercen de forma conjunta por un FHCE de la subescala de Secretaría-Intervención. Asimismo, al igual que en el puesto de Secretaría, las Entidades Locales pueden agruparse a efectos del sostenimiento en común del puesto de trabajo de Intervención de clase 2^a, agrupaciones que serán reguladas por las respectivas CC.AA.

2.3 El puesto de Tesorería

Como en el caso anterior, el puesto de Tesorería no es obligatorio para todas las Entidades Locales: únicamente en las que existe el puesto de Intervención. En mi opinión, es un error que en las Corporaciones Locales con Secretarías de clase 3^a, las funciones del puesto de Tesorería, como las de contabilidad, tesorería y recaudación, puedan ser atribuidas a un miembro de la Corporación, y con mayor motivo, si además no tiene ningún tipo de preparación técnica, como suele suceder. Creo que un cargo

político no está pensado para realizar tareas administrativas y menos de la importancia de dicho puesto, debiendo reservarse estas funciones en los municipios pequeños, al menos, para el personal funcionario no Habilitado.

2.4 Los puestos de colaboración

Los puestos de colaboración están reservados a FHCE y pueden ser creados por las Entidades Locales, como su nombre indica, para colaborar con los titulares de los puestos de Secretaría, Intervención o Tesorería, así como sustituir a los titulares de dichos puestos en caso de vacante, ausencia, enfermedad o abstención.

2.5 Otros puestos reservados

Existen una serie de puestos reservados también a FHCE en Entidades como las Comarcas, las Áreas Metropolitanas, las Mancomunidades de Municipios, las Comunidades de Villa y Tierra, los municipios de características especiales y las entidades de ámbito territorial inferior al municipio con personalidad jurídica.

3. FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL VERSUS PERSONAL DIRECTIVO.

En la dirección de las Entidades Locales hay que distinguir tres niveles de gestión: el nivel estrictamente político, en el que se encuadran el Alcalde y su equipo de gobierno, el nivel directivo, en el que se encuadra el personal directivo profesional que ejecuta las decisiones del nivel político y el nivel técnico formado por los funcionarios propios y funcionarios de habilitación estatal con algunas funciones directivas. Las funciones de todos ellos están bien delimitadas por lo que, con una buena coordinación, deberían funcionar en cada Entidad de manera ordenada sin ningún problema. Pero esto no sucede así en realidad. En los Ayuntamientos pequeños, donde ejercen los Secretarios-Interventores, éstos realizan tanto las funciones que les están reservadas como funciones directivas, ya que suelen ser los únicos técnicos municipales en el Ayuntamiento. En estos casos estos funcionarios son los auténticos gestores de la Corporación. De hecho son realmente el personal directivo del Ayuntamiento, ya que además de ejercer las funciones de la Secretaría y de la Intervención, también asumen las relativas a

planificación, organización, mando, motivación, coordinación y control del Ayuntamiento y su personal. El problema surge cuando el Alcalde o los miembros de la Corporación disponen de algún tipo de preparación técnica o se contratan “Asesores” como órganos de apoyo a la Alcaldía, ya que en este caso son aquellos y/o éstos los que ejercen las funciones directivas en lugar del Secretario. La contratación de un Asesor puede estar justificada, bien cuando los miembros de la Corporación no tienen plena dedicación al Ayuntamiento, bien cuando no están suficientemente preparados para dirigir la organización. También se justifica cuando el Secretario-Interventor no está suficientemente capacitado (sin titulación y/o con poca formación y estudio permanente), y doy fe de que esto ocurre en no pocas Corporaciones Locales. Pero no se justifica si el político lo hace porque desconfía del funcionario Habilitado o porque le irrita el control legal que éste ha de ejercer sobre sus decisiones, porque entonces se producen conflictos entre el político y el funcionario y se invaden las competencias y funciones de uno y otro.

En los municipios medianos (de entre 5.001 y 20.000 habitantes), tanto los Secretarios como los Interventores siguen ejerciendo ambas funciones, la técnica y la directiva, y suelen disponer de personal funcionario del grupo superior con funciones de colaboración. El verdadero problema sobreviene en los grandes municipios (en los de más de 20.000 habitantes), ya que aparecen cargos directivos tales como Directores Generales, Gerentes, Coordinadores de servicios, etc., que desplazan a los FHCE por no ser personal de confianza política. La regulación que se hace en el Titulo X de la LRBRL en relación a los órganos directivos de los grandes municipios, es causa de la confusión entre las funciones directivas de los FHCE y las de los propios órganos directivos creados al efecto. En estos municipios, los Habilitados ya no ejercen como personal directivo en la mayoría de los casos y solo les queda dedicarse al ejercicio de las funciones reservadas.

CAPÍTULO 5.- FUNCIONES DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL.

1. LAS FUNCIONES RESERVADAS

El Tribunal Constitucional ha señalado en diversas sentencias (STC 214/1989; STC 25/1983 y STC 76/2003) que las funciones reservadas a los FHCE son funciones necesarias en todas las Corporaciones Locales y de clara relevancia constitucional. Las funciones reservadas vienen recogidas en la DA 2^a de la LEBEP y el desarrollo de su contenido en el Real Decreto 1174/1987. Al puesto de Secretaría le corresponde la responsabilidad administrativa de las funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, al puesto de Intervención el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad (la función de contabilidad se reserva también en parte al puesto de Tesorería) y al puesto de Tesorería las funciones de tesorería y recaudación. Aunque en la norma se establece que la responsabilidad administrativa de estas funciones está reservada a FHCE, salvo las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación, que en determinados supuestos pueden ejercitarse por otro tipo de personal, hay que entender que esta reserva se entiende hecha al puesto en sí y no a la persona que ocupa el puesto. Es decir, si el puesto se ocupa de forma accidental o interina por un funcionario no Habilitado, estas funciones pueden y deben ser ejercitadas por dicho funcionario al estar ocupando dicho puesto. En las Corporaciones Locales donde ejercen los Secretarios-Interventores, todas las funciones mencionadas corresponden a éstos, a excepción de las correspondientes al puesto de Tesorería que suelen asignarse a un concejal o funcionario de la Corporación.

1.1 La función de fe pública

La función de fe pública corresponde al Secretario del Ayuntamiento. El ejercicio de esta función convierte al Secretario en fedatario público. Se puede decir que el Secretario de un Ayuntamiento es el “notario” del mismo. Entre otras funciones su misión de fe pública consiste en levantar acta de las sesiones de los órganos colegiados, certificar los actos y acuerdos de los órganos de la Corporación, llevar el inventario de bienes y el registro de intereses de los miembros de la Corporación, etc. Lo que es incomprensible, en relación con dicha función, es lo que sucede en los municipios de

gran población tras la reforma de la LRBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la modernización del Gobierno Local, ya que se establece que de las sesiones de la Junta de Gobierno Local levantará acta un concejal. No se comprende, no ya por la disminución del control sobre los acuerdos de esta Junta, sino porque la función de fe pública sólo queda garantizada cuando es ejercitada por funcionarios públicos y no por cargos políticos o corporativos.

1.2 La función de asesoramiento legal preceptivo

Esta función también le corresponde al Secretario del Ayuntamiento, y consiste principalmente en la emisión de informes previos, bien cuando lo ordene el Presidente o un tercio de los concejales, bien en asuntos que requieran mayoría especial o bien cuando una norma legal lo establezca.

También en las sesiones de órganos colegiados puede requerírsele informe sobre alguna cuestión legal o, *motu proprio*, asesorar a la Corporación, previa autorización del Alcalde. En este último caso, si el Secretario solicita la palabra al Alcalde para asesorar sobre alguna cuestión de dudosa legalidad y éste no se la concede, deberá hacerlo constar en el acta de la sesión para salvar su responsabilidad.

En los municipios de gran población esta función tampoco está totalmente reservada a los FHCE, ya que en ellos se atribuye a dos órganos directivos: la Secretaría General del Pleno y la Asesoría Jurídica. El primero la ejerce con respecto al Pleno y a las Comisiones y el segundo con respecto al Alcalde, la Junta de Gobierno Local y otros órganos directivos. El titular de la Secretaría General del Pleno sí recae en un FHCE, pero en el caso de la Asesoría Jurídica el titular del puesto puede ser bien un FHCE, bien un funcionario de cualquier Administración con el título superior de Derecho.

1.3 La función de control y fiscalización de la gestión económico-financiera y presupuestaria.

Esta función es realizada por el Interventor o Secretario-Interventor y engloba la función interventora (control interno), la función de control financiero y la función de

control de eficacia (grado de cumplimiento de los objetivos). El Interventor es muy importante en los Ayuntamientos ya que ha de intervenir en infinidad de procedimientos administrativos de contenido económico, por lo que se puede decir que ejerce su función en prácticamente todas las áreas de la organización: gestión tributaria (aprobación de ordenanzas fiscales, establecimiento de tributos etc.), personal (nóminas, seguros sociales, contratación personal), subvenciones, contratación de obras y servicios, presupuestos, contabilidad, etc. Entre sus cometidos se encuentra la emisión de informes en materia económico-financiera o presupuestaria, así como la advertencia de las irregularidades detectadas, a través de los “reparos” efectuados por escrito a las resoluciones o actos adoptados por el Presidente o cualquier otro órgano con los que esté en desacuerdo, pudiendo también elevar informe de tales actos al Pleno de la Corporación. Acerca de los reparos se observan dos problemas. En primer lugar, que la decisión definitiva sobre la ejecución del acto reparado corresponde al Alcalde (salvo dos casos en que dicha decisión corresponde al Pleno, que autorizará al Alcalde si tiene mayoría absoluta). En segundo lugar, el Presidente puede no incluir este informe en el orden del día de la sesión y, por consiguiente, el Pleno no darse por enterado. El anteproyecto de la LRSAL refuerza esta función del Interventor, proponiendo la modificación del art. 218 del TRLRHL, que obligaría a incluir el informe del Interventor en un punto independiente del orden del día de la convocatoria de la sesión plenaria, así como a remitir al Tribunal de Cuentas los actos y acuerdos de los órganos de la Corporación contrarios a los reparos formulados.

Por otro lado, en muchos de los municipios de menos de 5.000 habitantes, ocurre que los Secretarios-Interventores suelen delegar la ejecución de las funciones de control y fiscalización, junto con la de contabilidad, en un funcionario de la Corporación, ya que además de la enorme carga de trabajo que les supone no suele ser muy apetecible para ellos, volcándose más en funciones de Secretaría. Debido a esta dejadez en las funciones de intervención y contabilidad, a las pocas ocasiones en que se realizan reparos e informes en contra de los actos de los cargos políticos y a que algunos Alcaldes no dan a conocer a los Secretarios toda la documentación que viene en la correspondencia oficial del Ayuntamiento (como por ejemplo, ciertas facturas), sobrevienen no pocas irregularidades en materia de gastos, sin mencionar los casos de corrupción.

1.4 La función de tesorería

La función de tesorería consiste en el manejo y custodia de fondos, valores y efectos de la entidad local y la jefatura del servicio de recaudación. En los pequeños municipios, el responsable de la tesorería suele ser un funcionario o miembro de la Corporación. En este último caso, el Concejal-Tesorero se limita a la firma de las órdenes de pago, providencias de apremio y otros actos y documentos que se le presentan, siendo el Secretario-Interventor o un funcionario del Ayuntamiento el que efectivamente realiza las funciones del Tesorero.

1.5 La función de contabilidad

Esta función es también muy importante, y la lleva a cabo el Interventor o Secretario-Interventor, salvo las funciones contables propias de la tesorería. La función de contabilidad comprende, entre otras, la elaboración de la cuenta general así como la de la liquidación del presupuesto anual. Normalmente, dada la carga de trabajo de los Secretarios-Interventores en las funciones de Secretaría, suelen delegar administrativamente las funciones de Contabilidad en un funcionario suficientemente capacitado de la Corporación.

2. OTRAS FUNCIONES: LA FUNCIÓN DIRECTIVA.

Los FHCE, además de las funciones reservadas enumeradas en los apartados anteriores, asumen otras funciones, bien porque les son atribuidas por alguna norma, bien porque se asocian al puesto que ocupan. La Ley atribuye a los Secretarios de los Ayuntamientos diversas funciones, como la de ser Delegados de las Juntas Electorales de Zona en los procesos electorales o formar parte de la Mesa de Edad en la Constitución de la Corporación Local. También se exige la presencia del Secretario del Ayuntamiento en el acto del pago del justiprecio, que se contempla en la normativa sobre expropiación forzosa. Asimismo ha de efectuar las notificaciones de las actuaciones urbanísticas, según lo previsto en el art. 189.3 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Hay otras funciones, como las directivas, que no vienen expresamente recogidas en la normativa reguladora de los FHCE, aunque sí se regulan los órganos directivos en el Título X de la LRBRL para los municipios de gran población. La principal función directiva que tenían los Secretarios, antes de la LRBRL, era la jefatura superior de todo el personal, habiendo sido posteriormente atribuida al Alcalde. En los municipios de menos de 5.000 habitantes, donde el Alcalde y concejales no están liberados o lo están a tiempo parcial, es el Secretario-Interventor quien realiza funciones directivas en el Ayuntamiento por su experiencia técnica y mayor cualificación que aquellos, influyendo en los procesos de adopción de decisiones y también ejerciendo funciones de coordinación, motivación, planificación, control, etc. Pero en otros Ayuntamientos, son los miembros de la Corporación (en su mayoría liberados y con titulación universitaria) y/o los asesores que contratan los que ejercen la mayor parte de las funciones directivas, relegando al Secretario a sus funciones reservadas. Según la LRBRL, los municipios de gran población cuentan con los siguientes órganos directivos: el Secretario General del Pleno, el Interventor General municipal, el titular de la Asesoría Jurídica, los Coordinadores Generales de cada área o concejalía, los Directores Generales o el titular del órgano de gestión tributaria, en su caso. Tanto los titulares de la Secretaría General como de la Intervención General municipal serán FHCE, no siendo preceptivo para el resto de los órganos directivos de estas Corporaciones Locales.

3. LA EMISIÓN DE INFORMES POR LOS SECRETARIOS-INTERVENTORES

En los últimos años se han aprobado numerosas normas que han reforzado, aparentemente, el control de los FHCE a partir de la obligación de emitir informes preceptivos sobre gran cantidad de asuntos. Este control es “aparente” porque, depende del Alcalde ponerlos en conocimiento del Pleno de la Corporación. Así las cosas, el controlador depende de que el controlado quiera dar cuenta de ellos. Asimismo, cuando el Secretario³ avisa al Alcalde de que le va a emitir informe en contra de algún asunto de dudosa legalidad, el político intenta convencer al funcionario de que será mejor para él que no lo haga, y que busque una fórmula para salvar la supuesta ilegalidad, ya que a

³En este apartado, las menciones que se hacen al Secretario, se entienden referidas indistintamente al Interventor, al Tesorero y al Secretario-Interventor, ya que todos ellos elaboran informes, preceptivos o no, en relación a las funciones que tienen encomendadas.

él nunca nadie le ha hecho un informe en contra. La novedad que figura en el anteproyecto de la LRSAL, al menos para el caso de los Interventores, es que se va a reforzar el control de sus informes de reparo, ya que se obliga a que tengan conocimiento de ellos tanto el Pleno de la Corporación como el Tribunal de Cuentas.

En relación a su función de asesoramiento legal preceptivo, los Secretarios han de emitir una serie de informes, bien a instancia del Alcalde o miembros de la Corporación, bien porque lo exija una norma legal, por lo que es habitual que realice esta función a diario sobre cualquier tema jurídico que pueda surgir en el Ayuntamiento. Pero esta función de asesoramiento legal también tiene carácter preceptivo para los Interventores, claro está en materia económica, financiera y presupuestaria, ya que éstos han de informar en todos los expedientes que produzcan derechos u obligaciones de carácter económico para la entidad (contratación, nóminas, responsabilidad patrimonial, expropiaciones, etc.). También han de realizar informes de especial relevancia, como el de la liquidación del Presupuesto del año anterior, el del Presupuesto del año siguiente que se aprobará en Pleno, el informe de Intervención sobre el cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria y el de seguimiento de los Planes Económicos aprobados, dando cuenta al Pleno y al órgano de tutela financiera del resultado de los informes, etc. Los informes o el asesoramiento del Interventor tienen importancia hasta el punto de que el art. 188 del TRLRHL establece que si los Interventores no asesoran por escrito sobre los gastos, pagos u obligaciones que se autoricen o realicen sin crédito suficiente, serán personalmente responsables. Incluso el Tesorero tiene que realizar informes, ya que está obligado a informar trimestralmente sobre el cumplimiento del plazo de pago a proveedores del Ayuntamiento.

Como comenté en algún capítulo anterior, la función secretarial denominada “advertencia de ilegalidad” desapareció con la LRBRL, regulándose en su lugar, entre otras funciones públicas de los Secretarios, la de la emisión de informes. Según el Decreto 1174/1987, donde se regulan de forma detallada las funciones de los FHCE, el Secretario sólo ha de informar en los casos señalados, pero resulta obvio que si existe alguna infracción o ilegalidad manifiesta en algún acto o acuerdo del Alcalde u órgano de la Corporación, aquél deba informar también por escrito. Y es que el Secretario debe salvar siempre su responsabilidad, sobre todo porque llegado el caso de que algún miembro de la Corporación pueda resultar imputado en alguna causa penal, siempre

habrá duda en la actuación del Habilitado en el caso de que éste no haya realizado advertencia por escrito de las posibles ilegalidades cometidas. Incluso es aconsejable dejar constancia del citado informe a través del registro general del Ayuntamiento, por si se alegara extravío o se duda de su existencia.

CAPÍTULO 6.- EL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL.

Anteriormente, la convocatoria de la Oferta de Empleo Público (OEP) y la selección de los FHCE eran competencias del Estado, pero desde la aprobación de la LEBEP éstas han pasado a manos de las CC.AA. En el capítulo relativo a las competencias de las CC.AA en materia de FHCE, ya comenté que este modelo es injusto porque puede ocurrir, y de hecho ocurre, que algunas CC.AA no convocan la OEP a pesar de la existencia de plazas vacantes en los Ayuntamientos, por lo que el resto que sí lo hace soporta el coste de la selección de Habilitados. En consecuencia, los aspirantes residentes en las Comunidades que no convocan la OEP se presentan en los procesos de las que sí lo hacen para, quizá posteriormente, una vez seleccionados y cumplido el período mínimo de permanencia en el puesto, concursar en su Comunidad de origen.

En cuanto al proceso de selección, el ingreso en las subescalas en que se estructura la Escala de los FHCE se lleva a cabo a través de pruebas selectivas, mediante el procedimiento de oposición o concurso-oposición conforme a la titulación requerida y programas mínimos establecidos por el Estado, cuya convocatoria es publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente y en el Boletín Oficial del Estado. La Orden APU/450/2008, de 31 de enero establece los títulos académicos, los sistemas de acceso a cada subescala y los programas mínimos requeridos, que se resumen en la siguiente tabla:

Subescala	Titulación exigida	Sistema de acceso	Categoría a la que se accede	Categoría desde la que se accede
Secretaría	Licenciado o Grado en Derecho, CC. Políticas y de la Administración y Sociología	Oposición	Secretaría (Entrada)	
		Concurso-oposición (promoción interna)	Secretaría (Entrada)	Secretaría-Intervención
			Secretaría (Superior)	Secretaría (Entrada)
Intervención-Tesorería	Las anteriores y Administración y Dirección de Empresas, Economía y CC. Actuariales y Financieras.	Oposición	Intervención-Tesorería (Entrada)	
		Concurso-oposición (promoción interna)	Intervención-Tesorería (Entrada)	Secretaría-Intervención
			Intervención-Tesorería (Superior)	Intervención-Tesorería (Entrada)
Secretaría-Intervención	Todas las anteriores	Oposición		

TABLA 6.1.- SISTEMAS DE ACCESO Y TITULACIÓN EXIGIDA PARA ACCEDER A LOS PUESTOS DE FHCE. Fuente: propia.

Señala el autor VERA TORRECILLA que debería existir un solo proceso selectivo para el acceso a la Escala de Habilitación Estatal y no tres, uno para cada Subescala, de forma que todos los aspirantes ingresasen en la Subescala de Secretaría-Intervención, pudiendo concurrir a las otras Subescalas posteriormente, una vez obtenida la habilitación como Secretarios-Interventores. Justifica esto porque, en primer lugar, se exigen las mismas titulaciones para la Secretaría-Intervención que para las otras Subescalas juntas y, en segundo lugar, porque los Secretarios-Interventores desempeñan todas las funciones de Secretaría y todas las de Intervención y sería el paso previo para garantizar una mayor experiencia y preparación para el desempeño de los puestos de Secretaría e Intervención-Tesorería en corporaciones de mayor tamaño. Pero en mi opinión, el sistema actual es adecuado y no sería necesario cambiarlo, ya que no todos los aspirantes a FHCE tienen vocación de Secretario-Interventor, es decir, habrá opositores que prefieran ejercer sólo como Secretarios, o bien prefieran ser sólo Interventores o incluso, Tesoreros. De hecho los programas mínimos exigidos ofrecen el contenido adecuado para cada subescala, siendo también menor el número mínimo de temas exigidos para la subescala de Secretaría-Intervención.

El Estado establece, pues, los programas mínimos y el número y tipo de pruebas (de carácter teórico y/o práctico) para cada sistema de acceso, pero las CC.AA. pueden incrementar dichos temarios y el número de pruebas exigiendo temas propios de la normativa autonómica y mayor o menor dificultad en la realización de las citadas pruebas. Aquí es donde se producen las desigualdades en cuanto al acceso a la habilitación de FHCE, ya que será más fácil en unas CC.AA. que en otras en virtud de los programas y las pruebas establecidos, lo que llevará a los aspirantes a presentarse mayoritariamente a las convocatorias de aquellas en las que presenten menos dificultades para aprobar. Aquí entra en juego también la exigencia del idioma en las Comunidades con lengua cooficial al castellano, que también crea desigualdades cuando se exige como requisito necesario para la superación del proceso selectivo. Lo justo es, que en los sistemas de oposición se exija conocer la lengua con posterioridad a la superación de las pruebas y que en los sistemas de concurso o concurso-oposición se valore como mérito. Por último, quiero hacer mención a la nueva titulación de Grado en Gestión y Administración Pública que se está implantando en la mayoría de las Universidades españolas, que por su contenido y orientación técnica también tendría que ser tenida en cuenta como titulación válida para acceder a las subescalas de FHCE.

La aprobación de estas pruebas selectivas por los aspirantes, permite el acceso a los cursos de formación impartidos por el INAP o por las Escuelas de funcionarios de las CC.AA., siendo nombrados funcionarios en prácticas y retribuidos por el Estado mientras realizan dichos cursos. Los que los superan obtienen la habilitación mediante la inscripción en el correspondiente registro de habilitados estatales del Estado, ingresan en las subescalas correspondientes y pueden participar en los concursos convocados para la provisión de puestos de trabajo en las Entidades Locales. De hecho, están obligados a participar en el primer concurso que se convoque y será en el momento en que tomen posesión del primer puesto de trabajo cuando adquieran la condición de funcionarios de carrera.

A partir de aquí surge un problema para los Habilitados: el tiempo que tienen que esperar hasta concursar por primera vez. Existe un vacío o una irregularidad en el sistema de selección, ya que, una vez que se obtiene la habilitación, estos funcionarios deberían tener la posibilidad de elegir un destino provisional, previo al concurso, según la puntuación obtenida. Pero resulta que esta puntuación no sirve para nada una vez

aprobada la oposición, ya que para obtener un destino provisional los FHCE han de ir a los Ayuntamientos donde exista un puesto vacante a negociar su nombramiento y a intentar causar buena impresión al Alcalde de turno, del que depende el informe favorable de la Corporación (que es preceptivo siempre que haya al menos dos posibles candidatos) que servirá para que la Comunidad Autónoma realice dicho nombramiento provisional. Después, pueden ocurrir dos cosas: que no sean nombrados provisionalmente y tengan que esperar mucho tiempo sin ejercer la profesión hasta la convocatoria del primer concurso; o que sean nombrados pero tengan que llevarse bien con el político a costa de no entorpecer sus irresponsabilidades, no sea que hayan de irse de la misma forma que llegaron.

CAPÍTULO 7.- LOS SISTEMAS DE PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL.

La provisión de puestos de trabajo por los funcionarios públicos es diferente de la selección, a pesar de que sus regulaciones son parecidas. La selección consiste en reclutar a los mejores aspirantes a funcionarios públicos, a través de unas pruebas selectivas, para ser nombrados como tales. La provisión consiste en reclutar, mediante una valoración personal y profesional, a los “mejores” funcionarios públicos para un puesto de trabajo determinado, sin tener que volver a pasar por ningún examen. De una forma o de otra, para acceder a un puesto de trabajo reservado a los FHCE, éste ha de encontrarse vacante. Cuando se produce dicha vacante se pone en marcha el sistema normal de provisión de puestos, el concurso. Los Alcaldes de los Ayuntamientos han de convocar anualmente el concurso ordinario de méritos para las plazas vacantes de su Corporación, cuya convocatoria se publica por las respectivas CC.AA. Con carácter subsidiario, el Estado convoca anualmente el concurso unitario para aquellas plazas de FHCE que no han sido cubiertas o convocadas mediante el concurso ordinario. Asimismo, se establece de forma excepcional el sistema de provisión de puestos por libre designación, exclusivamente para los municipios de gran población.

1. EL CONCURSO

El concurso ha sido desde hace años la forma ordinaria de provisión de puestos para los FHCE. Mientras existieron los Cuerpos Nacionales, en la época franquista, se aplicaba el sistema de “ternas”, mediante el cual las Corporaciones Locales acordaban un orden entre los tres aspirantes con mayor puntuación en el baremo de méritos establecido, de manera que el aspirante que quedaba en primer lugar podía ser el que menor puntuación hubiera obtenido en la valoración de méritos, y viceversa. Posteriormente, se fueron introduciendo cambios, abriendose paso en los concursos, primero los méritos generales (determinados por el Estado) y los méritos específicos (determinados por los Ayuntamientos) y, posteriormente, debido a la creación de las CC.AA., los méritos autonómicos así como el conocimiento de la lengua propia en los casos de cooficialidad lingüística (ésta como mérito no como requisito). Anteriormente también se realizaban dos concursos, uno convocado por las Corporaciones Locales y otro por el Estado, éste de forma supletoria para los puestos de trabajo vacantes no convocados por las Corporaciones, distinguiéndose en la actual normativa ambos tipos de concursos: el ordinario y el unitario, respectivamente.

1.1 El concurso ordinario

El concurso ordinario es de ámbito autonómico desde la entrada en vigor de la LEBEP, ya que las CC.AA. regulan las bases comunes y el porcentaje de puntuación que corresponde a cada uno de los méritos. Las Corporaciones Locales que así lo consideren aprueban y convocan el concurso ordinario, de carácter anual, en el que se incluyen las plazas vacantes a convocar, remitiéndolas a la Comunidad Autónoma para su publicación. Esta publicación es simultánea para todas las CC.AA. Posteriormente, las Corporaciones Locales resuelven el concurso y esa resolución es enviada de nuevo a la Comunidad Autónoma, donde se coordinan las diferentes resoluciones de los Ayuntamientos para evitar la adjudicación de diferentes plazas a un mismo concursante Habilitado. Por último se publica la resolución en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma y en el BOE, previa remisión al Estado. Podría llegarse a razonar que en el concurso ordinario solo pudieran participar funcionarios seleccionados por cada Comunidad Autónoma, para evitar que los Habilitados de otras autonomías que no

convocan plazas puedan concursar en las que sí lo hacen. Pero si los FHCE tienen todos la misma Habilitación, no es lógico que se les pueda impedir concursar, pudiéndose plantear problemas de constitucionalidad, en este caso. Además sería complicado ponerlo en marcha, ya que la mayoría de los Habilitados que ejercen actualmente fueron seleccionados por el Estado en el pasado, antes de la entrada en vigor de la LEBEP.

En el anteproyecto de la LRSAL se regula de nuevo el concurso ordinario como de ámbito territorial estatal. Asimismo es el Estado quien aprueba también las bases comunes por las que se regirán los concursos ordinarios, en lugar de hacerlo las CC.AA., competencia que nunca debió descentralizarse.

1.1.1 Los baremos de méritos

En la provisión de puestos mediante concurso se tienen en cuenta tres tipos de méritos: los generales, los autonómicos y los específicos. La principal novedad que introduce la DA 2^a de la LEBEP, con respecto a los méritos, es que ahora cada Comunidad Autónoma, en desarrollo de la normativa y regulación del concurso ordinario, puede fijar sin limitación alguna y con total libertad, el porcentaje que corresponde a cada uno de los méritos. Esto puede provocar desigualdades entre los concursos ordinarios (autonómicos), ya que cada Comunidad Autónoma puede establecer un porcentaje muy alto para el baremo autonómico, lo que dificultará y restringirá la movilidad de los FHCE a esas CC.AA. y, en general, en todo el Estado. Lo lógico, por tanto, es que el Estado sea quien establezca los porcentajes de los baremos de méritos, como se prevé en el Anteproyecto de la LRSAL. En la siguiente tabla se realiza una comparación de los tipos de méritos y los porcentajes establecidos en el concurso ordinario por las distintas Administraciones, observando que si no se establecieran méritos autonómicos y/o específicos, el porcentaje de méritos generales se incrementaría en la misma proporción:

Administración que fija los % de méritos	Méritos generales	Méritos autonómicos	Méritos específicos
Estado (para las CC.AA. sin normativa de desarrollo)	65%	10%	25%
Galicia	65%	10%	25%
Murcia	50%	25%	25%
Cataluña	20%	40%	40%
Estado (futuro anteproyecto de la LRSAL)	85%	10%	5%

TABLA 7.1.- PORCENTAJES ESTABLECIDOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS MÉRITOS DE LOS CONCURSOS ORDINARIOS PARA LA PROVISIÓN DE LOS PUESTOS DE FHCE. Fuente: propia.

1.1.1.1 Los méritos generales

Los méritos generales se establecen por el Estado y están regulados en el artículo 15 del RD 1732/1994 y en la Orden de 10 de agosto de 1994. Estos méritos incluyen los servicios prestados por los FHCE, su grado personal consolidado, las titulaciones académicas, los cursos de formación y la antigüedad.

Con la nueva regulación de la LEBEP, las CC.AA. que fijen el porcentaje de cada uno de los tres tipos de méritos pueden establecer un porcentaje elevado de los méritos autonómicos y específicos, reduciendo al mínimo el porcentaje de los méritos generales. Esto se puede observar en la tabla anterior para la Comunidad de Cataluña, que ha establecido un 40% para los méritos autonómicos y otro 40% para los méritos específicos, dejando al 20% los méritos generales. El anteproyecto de la futura LRSAL establece que los méritos generales serán valorados obligatoriamente, pudiéndose alcanzar hasta un 85% del total posible de la puntuación conforme al baremo correspondiente, salvo si no se establecen otros méritos (autonómicos y/o específicos) en cuyo caso podrían alcanzar el 100%.

1.1.1.2 Los méritos autonómicos

Los méritos autonómicos están relacionados con el conocimiento de las especialidades de la organización territorial y de la normativa de las CC.AA,

sin perjuicio del conocimiento de la lengua (en Cataluña es requisito imprescindible para concursar el conocimiento del catalán nivel C).

Como he comentado anteriormente, es necesario que el Estado regule un límite en los porcentajes autonómicos y específicos, para evitar que quede restringida la movilidad de los FHCE entre las CC.AA. Asimismo, en lo que se refiere a la exigencia del conocimiento de la lengua cooficial por una Comunidad Autónoma en el baremo autonómico, es discriminatorio exigirla a los que la desconocen (los aspirantes o concursantes de otras Autonomías), porque es un impedimento para concursar a los puestos de trabajo de esa Comunidad, cuando los concursantes naturales de ella pueden obtener un puesto de trabajo en su Comunidad y además en las otras CC.AA. en las que no hay lengua cooficial. Lo ideal sería, por un lado, que el Estado realizara cursos en materia lingüística para los Habilitados que quieran acceder a puestos de trabajo en las respectivas Comunidades Autónomas, y por otro, que se incluya el conocimiento de la lengua en los concursos como mérito y no como requisito.

Por último, decir que el anteproyecto de LRSAL establece que se puede alcanzar hasta un 10% de la puntuación total en el baremo autonómico.

1.1.1.3 Los méritos específicos

El establecimiento de los méritos específicos corresponde al Pleno de las Corporaciones Locales. Se refieren a las características del puesto de trabajo y funciones correspondientes, así como a la superación de los cursos de formación y perfeccionamiento sobre materias relacionadas con dichas características y funciones.

Los baremos específicos siempre han sido motivo de conflicto, siendo impugnados frecuentemente por los Colegios Oficiales de Secretarios, el Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma, al utilizarse por las Corporaciones Locales para introducir a un Habilitado de su conveniencia. El RD 1732/1994 exige que los méritos específicos sean objetivos, imparciales y acordes con los principios de mérito y capacidad. A pesar de ser objeto de un

mayor control por los tribunales, la excesiva dilatación en el tiempo entre el recurso inicial y la sentencia ha producido, en algunos casos, serias irregularidades. Cito a modo de ejemplo la STSJ de Castilla-La Mancha de 14 de noviembre de 1995, que admitió el recurso interpuesto por el Colegio de Secretarios de Toledo contra el baremo específico de un Ayuntamiento, al incluir en tales méritos “haber ejercido como Gerente de una empresa dedicada a la industria de cerámica”. A pesar del recurso y mientras se resolvía, el funcionario al que se le puntuó en el baremo dicho extremo, fue nombrado de forma definitiva por la Corporación. Este habilitado ejerció en el Ayuntamiento durante varios años, acumulando puntos por cursos de formación y años de servicio. Al cabo de bastante tiempo se publicó la sentencia estimando el TSJ de Castilla La Mancha el recurso interpuesto, por lo que se ejecutó la misma cesando del puesto al Habilitado. Pero inmediatamente fue nombrado provisionalmente en el mismo, lo que le permitió seguir algunos años más hasta la celebración del siguiente concurso que acabó otorgándole la plaza definitiva en este mismo Ayuntamiento. Todo ello debido a que los Tribunales resolvieron demasiado tarde y el funcionario había tenido el tiempo suficiente para adquirir los puntos necesarios, tanto en cursos de formación y perfeccionamiento como en tiempo de servicios, para superar al resto de los concursantes en los méritos generales y específicos. En definitiva, el concurso ordinario no cumple con su finalidad en muchas ocasiones, ya que las Corporaciones Locales lo utilizan de forma fraudulenta a través de los méritos específicos, bien para seleccionar al concursante con mayor afinidad política o personal, bien para que el concurso quede desierto. Todo ello con la connivencia de los Habilitados que resultan beneficiados.

1.1.2 Valoración de los deméritos

Además de la habitual valoración de méritos deberían puntuarse negativamente las conductas irregulares de los FHCE, sobre todo las de aquellos que, de forma reiterativa, son sancionados disciplinariamente. Al igual que se valora de forma positiva la realización de cursos, el grado personal consolidado, las titulaciones académicas, la antigüedad, etc., debería valorarse de forma negativa el haber sido

sancionado por cometer faltas graves o muy graves (salvo en el caso de que la sanción sea la separación del servicio en la que se perdería la condición de funcionario y, con ella, todos los puntos). Otra fórmula también podría ser la degradación del nivel (grado personal), vinculada a la evaluación del desempeño establecida en la LEBEP, que conllevaría también una reducción de las retribuciones. Sería el Estado quien tendría que realizar esta valoración negativa, añadiendo en la inscripción de méritos generales de los FHCE un apartado denominado por ejemplo, “deméritos”, en el que aparezcan los puntos a descontar en el total.

1.2 El concurso unitario

El concurso unitario se convoca anualmente por el Estado, siendo por tanto de carácter estatal. Esta convocatoria se realiza después de los concursos ordinarios, es decir, tiene carácter supletorio, y en ella se incluyen todas aquellas vacantes que no se han podido cubrir o no se han convocado en dichos concursos ordinarios, por lo que suelen ser plazas menos atractivas para los Habilitados. Es un concurso más objetivo que el concurso ordinario, ya que no se contemplan los méritos específicos fijados por los Ayuntamientos, de manera que los méritos generales representan el 90% y los autonómicos el 10%. En este concurso están obligados a participar los FHCE con nombramiento provisional.

2. LA LIBRE DESIGNACIÓN

La libre designación es el sistema excepcional de provisión de puestos, mediante el que pueden cubrirse discrecionalmente determinados puestos de trabajo, cuyas funciones sean de carácter directivo o de especial responsabilidad. Según la DA 2^a de la LEBEP, esta forma de provisión afecta únicamente a los municipios de gran población en aquellos puestos de FHCE que se determinen en las Relaciones de Puestos de Trabajo y se subordina a ciertos requisitos. Esta forma de provisión de puestos es la más polémica y la que más autores han criticado y critican actualmente, debido a que no se tienen en cuenta los méritos sino las circunstancias de confianza política, amistad o parentesco. Asimismo, también se critica que se justifique este sistema de provisión para los puestos

de FHCE en los municipios de gran población, por el carácter directivo o de especial responsabilidad de sus funciones, ya que en los pequeños municipios (que son la mayoría) los Secretarios de los Ayuntamientos también asumen una importante responsabilidad y son los que de verdad desempeñan funciones directivas.

No empezó con buen pie el sistema de provisión de puestos mediante libre designación, introducido mediante una norma presupuestaria (la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992) para determinados puestos reservados a los Cuerpos Nacionales. Posteriormente, fue la Ley 10/1993, de 21 de abril la que modificó el apartado 2 del artículo 99 de la LRBRL, desarrollado después por el RD 1732/1994. La sentencia STC 235/2000 vino a resolver el recurso interpuesto por más de 50 diputados contra este sistema de provisión, disponiendo que la libre designación, como sistema excepcional de provisión de determinados puestos de trabajo, es adecuado a la Constitución y que hay que designar al aspirante en función del historial profesional, teniendo en cuenta los principios de igualdad, mérito y capacidad. Actualmente, el sistema de libre designación se ha recogido en la LEBEP y también se encuentra desarrollado en el RD 1732/1994, artículos 27 a 29.

Los Habilitados nombrados por este sistema adquieren también garantías cuando son cesados del puesto libremente, ya que debe garantizárseles un puesto de trabajo de su subescala y categoría en la Corporación. Además será necesario informe preceptivo de la Administración de tutela para el cese de aquellos funcionarios que hubieran sido nombrados por libre designación dentro de los seis años inmediatamente anteriores a la propuesta de cese.

En mi opinión, el sistema de libre designación no es rechazable, es decir, no hay que rechazar el sistema de provisión en sí sino a las personas que lo aplican inadecuadamente y de forma arbitraria. La libre designación no es un mal sistema de provisión, ya que, al fin y al cabo se está eligiendo a un Habilitado para el puesto, es decir, a alguien que ya está capacitado y preparado para acceder a él. La diferencia está en que se requieren ciertas actitudes y cualidades distintas de las que se piden en un concurso. Asimismo, como la provisión de puestos por concurso tampoco es un sistema perfecto, ya que los Alcaldes están cansados de ver llegar a Secretarios poco profesionales o insuficientemente preparados, es lógico que se use o se haya usado más

de la cuenta en los Ayuntamientos (ahora en los grandes). Eso sí, el acceso a un puesto de libre designación por confianza política no significa que los Secretarios deban compartir afinidad política o que medie una relación personal de amistad con el Alcalde, ni que les deban favores y deban prestarse a informar de todo favorablemente. Creo que el problema, tanto en el sistema de provisión de puestos por concurso ordinario como en el de libre designación, no se encuentra en el sistema en sí, sino de los propios políticos y Habilitados que consienten trampas o desviaciones de la ley.

El autor Antonio PÉREZ LUQUE, en el libro “La provisión de los puestos de trabajo reservados a los FHCN”, opina que sería mejor sustituir el sistema de libre designación por el sistema de concurso mediante ternas del periodo franquista, ya que sólo concurrían a la elección los tres candidatos de mayor puntuación, quedando excluidos los restantes. Al menos aquí hay un límite, no como en la libre designación que puede elegirse al último de la fila, dice el autor. Hay que recordar que el sistema de ternas fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional mediante la sentencia STC 193/1987, porque carece de justificación objetiva y conduce a la arbitrariedad, no apoyándose en ningún baremo objetivo de puntuación. El sistema perfecto no existe, pero quizá la solución pueda estar ahí si se establece una combinación de ambos sistemas: el antiguo sistema de ternas mediante concurso junto con la libre designación de los tres habilitados con mejores méritos.

3. PROVISIÓN TEMPORAL

Los sistemas de provisión de puestos de trabajo de forma temporal, se regulan en los casos de vacancia del puesto de trabajo y también por ausencia del titular del mismo en determinadas circunstancias. Se recogen en el Real Decreto 1732/1994, siendo la DA 2^a de la LEBEP la que atribuye a las CC.AA. la competencia para efectuar los nombramientos provisionales de FHCE, las comisiones de servicios, las acumulaciones, los nombramientos de personal interino y los de personal accidental. Estos sistemas de provisión temporal tienen preferencia unos sobre otros, en el orden de prelación de más a menos citado anteriormente, salvo los nombramientos interinos y accidentales, que se sitúan ambos al mismo nivel. Lo normal es que estos sistemas de provisión temporal se destinan exclusivamente a FHCE, pero no es así. Para el caso de la accidentalidad es posible el nombramiento de un funcionario de carrera de la propia Corporación Local, y

para el de la interinidad ni siquiera tiene que ser funcionario de carrera. No obstante, la DA 2^a de la LEBEP establece, por un lado, que las Corporaciones Locales deben incluir en los concursos ordinarios los puestos que tengan asignadas las funciones de fiscalización, contabilidad, tesorería y recaudación y que estén cubiertos por funcionarios interinos o accidentales (comprobando el Estado dicha obligación). Por otro lado, se imposibilita el nombramiento de este personal para dichos puestos, salvo en casos excepcionales y para necesidades urgentes e inaplazables, debiendo comunicar el Ayuntamiento los nombramientos, en estos casos, a la Administración que ejerza la tutela financiera. En definitiva, se sigue abriendo la puerta al nombramiento de personal no Habilitado con carácter interino o accidental, ya que la imposibilidad establecida no es tal cuando se establecen excepciones.

El Tribunal de Cuentas, en uno de sus informes de auditoría sobre el control interno en el ámbito local, ha detectado serias irregularidades en el ejercicio de la función reservada de control y fiscalización de la gestión económico-financiera y presupuestaria. Este Tribunal estima que dichas irregularidades se explican porque un número elevado de puestos reservados a FHCE se mantienen vacantes, cubriéndose con personal accidental o interino que no siempre cuenta con la cualificación adecuada para el desempeño de estas funciones. Seguramente esté en lo cierto, pero no se trata sólo de esa circunstancia ya que, por propia experiencia, puedo decir que numerosos Habilitados sin titulación superior y sin formación permanente (por suerte no demasiados) son incapaces de realizar sus funciones de forma adecuada, teniendo incluso menos cualificación que el citado personal accidental o interino.

3.1 Nombramientos provisionales

Este sistema de provisionalidad goza siempre de prioridad sobre cualquier otro sistema temporal y además es voluntario, es decir, a petición del funcionario interesado. Los nombramientos provisionales los realizan las CC.AA. para ocupar los puestos que se encuentran vacantes o para otras situaciones en las que el titular del puesto no lo ocupa (comisión de servicios, enfermedad, suspensión provisional, excedencia por cuidados de hijos, etc.). El nombramiento provisional para ocupar un puesto que se encuentre en cualquiera de las situaciones citadas, está reservado a FHCE que pertenezcan a la

subescala y categoría a la que esté reservado el puesto, pero si no se cubre puede nombrarse a un FHCE de distinta subescala y categoría, siempre que ostente la titulación exigida para la subescala y categoría a la que esté reservado puesto.

A partir de la reforma normativa del año 2003, llevada a cabo mediante el Real Decreto 834/2003, ya no se exige informe favorable de la Corporación con carácter general para los nombramientos provisionales, salvo cuando el puesto de trabajo sea solicitado por más de un Habilitado. Pero esta regulación es fácilmente sorteable por el Ayuntamiento, ya que no tiene más que buscar a un segundo aspirante al puesto que le convenga más, para que presente su solicitud y poder así realizar el informe en contra del nombramiento del primero. De esta manera, los recién acreditados como Habilitados que acaban de terminar el curso de formación, suelen ser discriminados por los Ayuntamientos por contar con menos experiencia, lo que termina por obligarles a esperar meses un puesto de trabajo. A partir de la citada reforma, la Comunidad Autónoma está obligada al nombramiento de un FHCE que solicite el puesto y reúna todos los requisitos, siempre que dicho puesto esté ocupado con carácter accidental o interino, cesando automáticamente la persona nombrada con dicho carácter.

Los Habilitados tienen que permanecer dos años en el puesto que se les ha asignado con carácter definitivo, lo que les impide, durante ese tiempo, cesar y tomar posesión en otro puesto. El motivo de esta exigencia es que no dejen “tirado” al Ayuntamiento para el que les han nombrado si encuentran otra plaza que les agrada más, ya que ésta era una práctica continua de los Habilitados y causaba grandes trastornos a los Ayuntamientos. Para el nombramiento provisional no se regula ningún tiempo de permanencia, por lo que puede ser revocado en cualquier momento por la Comunidad Autónoma que lo efectuó, a solicitud del Habilitado o a propuesta de la Corporación local interesada, con audiencia del funcionario, previo informe de la Corporación. Se sobreentiende que los Habilitados nombrados provisionalmente para un nuevo puesto que ya estuvieran desempeñando sus funciones en otro puesto, deben cesar en este último. En cualquier caso, los nombramientos provisionales deben entenderse por su excepcionalidad, ya que todos los puestos vacantes o con ausencia de su titular deberían ocuparse inmediatamente a través del concurso unitario u ordinario.

3.2 Comisiones de Servicios

Las comisiones de servicios consisten en la cesión por una Corporación Local a otra de un FHCE (aunque se establecen supuestos de comisión de servicios en otras Administraciones u organismos), siempre que no haya sido posible efectuar un nombramiento provisional sobre la plaza que se comisiona. La competencia para los nombramientos en comisión de servicios pertenece a la Comunidad Autónoma o al Estado, en función de si el municipio de donde proviene el funcionario y el de destino temporal se encuentran o no en el mismo ámbito territorial autonómico. Para que se produzca la comisión de servicios han de estar de acuerdo el Habilitado, las dos Corporaciones Locales (la que recibe y la que presta al funcionario) y la Administración que efectúa el nombramiento.

3.3 Acumulaciones

Las acumulaciones son situaciones en las que los FHCE, que se encuentran en un puesto de trabajo con destino definitivo, desempeñan, además de las funciones de su puesto de trabajo, las de otro puesto reservado en otra Corporación Local próxima. La acumulación sólo es posible si anteriormente, se ha intentado efectuar un nombramiento provisional o una comisión de servicios de un Habilitado (sin conseguirlo). Se caracteriza por su voluntariedad, y se produce a solicitud del Habilitado y del Ayuntamiento en que se encuentra destinado, correspondiendo su nombramiento a la Comunidad Autónoma o al Estado, en función de si la segunda Corporación pertenece o no al mismo ámbito territorial autonómico que la primera. Por último, para los municipios que no están obligados a mantener el puesto de Secretaría (los municipios con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a 120.202,42 euros o 20 millones de pesetas) se pueden acordar acumulaciones para desempeñar las funciones de Secretaría-Intervención.

3.4 Nombramientos accidentales e interinos

En este apartado se han incluido conjuntamente los nombramientos accidentales y los nombramientos interinos de funcionarios, ya que se mencionan al mismo tiempo en la

LEBEP, si bien además de ostentar algunas semejanzas, son varias sus diferencias, incluso un tanto incomprensibles e ilógicas. Por un lado, no se entiende la existencia del personal accidental e interino para el desempeño de funciones reservadas a los FHCE, ya que no se les supone preparados ni capacitados por no cumplir con los requisitos para su desempeño y, además, no queda garantizada su independencia, objetividad ni imparcialidad. Por otro lado, puede entenderse su existencia por desempeñar sus funciones en Corporaciones Locales en las que ningún Habilitado quiere ocupar los puestos reservados, (si bien se supone que para eso están las Diputaciones Provinciales).

Los sistemas de provisión de puestos a través del nombramiento provisional, la comisión de servicios y la acumulación, tienen preferencia sobre el nombramiento accidental e interino. La DA 2^a de la LEBEP establece la excepcionalidad de estos dos últimos sistemas de provisión para las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación, es decir, para los puestos de las subescalas de Secretaría-Intervención y de Intervención-Tesorería. En mi opinión, esta excepcionalidad no debería existir para la provisión de ningún puesto de Habilitado, pero es incomprensible que para los puestos de la subescala de Secretaría no se haya establecido al igual que para el resto de puestos de estos funcionarios, ya que una de las funciones más importantes de la Secretaría, como es la emisión de informes, no debe ser desempeñada de forma ordinaria por personal interino o accidental (en definitiva, personal no cualificado).

Por último, las exigencias o requisitos de los accidentales e interinos para ocupar un puesto reservado a FHCE no son los mismos, a pesar de que la LEBEP los asimila en su DA 2^a. Se observan grandes diferencias:

- a) Los funcionarios interinos no son funcionarios de carrera y los accidentales sí, es decir, aquellos no han aprobado todas las pruebas de una oposición, cosa que sí han hecho éstos.
- b) Los nombramientos accidentales los realiza la Corporación, previa solicitud de informe a la Comunidad Autónoma para comprobar si hay un Habilitado interesado en el puesto. El nombramiento de los funcionarios interinos lo realiza la Comunidad Autónoma.

c) A los funcionarios interinos se les exige estar en posesión de la titulación exigida para el acceso a la subescala y categoría a la que pertenece el puesto, mientras que a los accidentales no se les exige tal requisito. Basta con que sean funcionarios suficientemente capacitados, definición abstracta ya que no se explica qué se entiende por suficientemente capacitado.

La regulación de estos nombramientos accidentales e interinos, carece de lógica y coherencia, unido a que su existencia rompe con los ya mencionados principios de independencia, imparcialidad y objetividad que han de observar los FHCE. Todo ello me permite concluir que estos nombramientos no deberían tener cabida en los puestos vacantes reservados a los Habilitados, pudiendo hacerse cargo de ellos, mientras se cubren, las Diputaciones Provinciales.

4. PERMUTAS

La permuta puede definirse como el cambio que se produce entre los titulares (funcionarios) de dos puestos de trabajo, siempre que pertenezcan a la misma subescala y categoría. La permuta es un sistema excepcional de provisión de puestos de trabajo que, en mi opinión, no está ni debida ni suficientemente regulado. Las permutas se regulan en el artículo 38 del Real Decreto 1732/1994, que hace referencia a lo dispuesto en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, cuyo artículo 62 establece los requisitos para que se produzcan. Es un sistema de intercambio entre dos funcionarios de forma voluntaria, siempre que estén de acuerdo también las Corporaciones Locales a las que éstos pertenezcan. La competencia para la autorización de las permutas corresponde a las CC.AA si las Entidades Locales pertenecen al mismo ámbito territorial, pues en otro caso le corresponde al Estado.

La permuta es un sistema aún con vigencia, que podría entenderse para los funcionarios de carrera cuyas plazas no se proveen por concurso ni están reservadas a FHCE, pero no para éstos, ya que al ser su sistema habitual de provisión de puestos el concurso, la permuta no daría oportunidad a los demás Habilitados para optar a ella. En todo caso, de mantenerse la existencia de este sistema excepcional de provisión de puestos, debería añadirse el requisito de dar publicidad de los puestos de trabajo objeto de permuta en los Diarios Oficiales, para que el resto de FHCE pudiera enterarse. Si mediante esta

información pública hubiera algún otro funcionario Habilitado interesado en uno de los dos puestos (siempre que, por ejemplo, éste tenga puesto definitivo y mayor puntuación en el baremo general de méritos), no se debería autorizar la permuta finalmente.

CAPÍTULO 8.- SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL.

El artículo 140.1 del TRRL establece que las situaciones administrativas de los funcionarios de carrera de la Administración Local, se regularán por la normativa básica estatal y por la legislación sobre función pública en la respectiva Comunidad Autónoma y, supletoriamente, por la legislación de los funcionarios de la Administración del Estado. En el caso de los FHCE, esta regla general no es aplicable, ya que el Real Decreto 1174/1987 establece en su Título IV, que les será de aplicación el Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios civiles de la Administración del Estado, con determinadas particularidades recogidas en el RD 1174/1987. Por tanto, en el caso de los FHCE se otorga preferencia a la legislación de los funcionarios de la Administración del Estado frente a la legislación básica estatal (LEBEP) y a la normativa autonómica.

El artículo 2 del RD 365/1995 establece las siguientes situaciones administrativas: servicio activo, servicios especiales, servicio en CC.AA., expectativa de destino, excedencia forzosa, excedencia para el cuidado de hijos, excedencia voluntaria por servicios en el sector público, excedencia voluntaria por interés particular, excedencia voluntaria por agrupación familiar, excedencia voluntaria incentivada y suspensión de funciones. El Estado ostenta competencia para la declaración de las situaciones administrativas de los FHCE, salvo la suspensión de funciones, que se regirá por las normas del régimen disciplinario. No es objetivo de este capítulo comentar todas las situaciones administrativas de los FHCE, ya que son las mismas que para el resto de funcionarios. Lo que sí forma parte de este capítulo son las peculiaridades de dichas situaciones para los Habilitados, así como la regulación de una situación administrativa específica, que es la expectativa de nombramiento.

En primer lugar, estarán en la situación de *servicio activo* aquellos FHCE que se encuentren en las siguientes circunstancias:

1. Los que ocupen puestos de trabajo reservados a los mismos en las Corporaciones Locales.
2. Los que ocupen puestos de trabajo al servicio de la Administración del Estado (mediante libre designación) para el cumplimiento de funciones de ésta en relación con las Entidades Locales.
3. Los que ocupen un puesto de trabajo de la categoría de entrada, habiendo accedido a la categoría superior, mientras no se produzca el cese en dicho puesto. Cuando se produzca el cese, los FHCE pasarán a la situación de expectativa de nombramiento mientras no obtengan un nuevo puesto.
4. Los que desempeñen puestos reservados en órganos superiores y directivos, en relación a los órganos de grandes municipios.

En segundo lugar, en la situación de *servicios especiales* de los FHCE (cuando sean nombrados miembros del gobierno o de órganos parlamentarios de cualquier Administración, de órganos constitucionales, etc.), se les reserva la plaza y el destino que estuvieran ocupando si el puesto de trabajo desempeñado anteriormente hubiera sido obtenido mediante concurso, salvo las comisiones de servicios y los nombramientos provisionales que quedan sin efecto.

Los FHCE se pueden hallar también en la situación de *servicios en CC.AA.* (esta situación no se recoge como tal en la LEBEP, aunque sí está incluida en la situación de servicio en otras Administraciones Públicas), cuando pasen a prestar servicios en ellas por la asunción de éstas de servicios de Entidades Locales adscritos a las mismas. También se hallarán en esta situación los FHCE que desempeñen puestos de trabajo en CC.AA. mediante concurso o libre designación (en este último caso con conocimiento del Estado), siempre que no se integren en los Cuerpos o Escalas de la Administración autonómica.

Por otro lado, los FHCE que no tomen posesión de los puestos de trabajo obtenidos en el concurso de provisión de puestos en los plazos correspondientes, por causas atribuibles a ellos, serán declarados de oficio en la situación de *excedencia voluntaria por interés particular.*

Por último, se regula la situación de *expectativa de nombramiento* específicamente para los FHCE. En ella no tienen derecho a percibir ninguna retribución, y se refiere a los siguientes casos:

1. Los que hayan obtenido la habilitación pero no hayan obtenido aún su primer nombramiento.
2. Los que cesen en un puesto de trabajo ocupado por nombramiento provisional.
3. Los que estén en situación de servicios en CC.AA. y cesen en los puestos que ocuparon en las mismas.
4. Los que hayan cumplido la sanción de destitución del cargo debido a un expediente disciplinario.
5. Los que dejen de estar en situación de servicios especiales y no tuvieran derecho a reserva de puesto de trabajo en esa situación.
6. Los que finalicen la relación que dio lugar a la situación de excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público.

De todos los supuestos enumerados en la situación de expectativa de nombramiento el que no tiene razón de ser, en mi opinión, es el de los aspirantes que obtienen la Habilitación y deben permanecer en esta situación porque aún no hayan obtenido su primer nombramiento. Cuando se convoca la OEP y se realiza un procedimiento de selección para puestos de FHCE se supone que es porque hay una serie de plazas vacantes, a las que se presentan un número de aspirantes. Los aspirantes que finalmente aprueban la oposición, y posteriormente el curso de formación, deberían acceder directamente a estas plazas vacantes, elegidas por orden de puntuación, por lo que no deberían permanecer sin plaza sino el tiempo estrictamente necesario hasta la distribución de los destinos vacantes y la toma de posesión de los nuevos Habilitados. Y he aquí la irregularidad de la que hablaba en el capítulo del procedimiento de selección, ya que los Habilitados deben buscar un nombramiento provisional, una vez pasado el proceso selectivo, quedando en expectativa de nombramiento hasta que éste se produzca y, además, sin ningún tipo de retribución. En algunos casos pueden pasar meses, e incluso casi un año, sin que el Habilitado tome posesión de su primer destino, debiendo esperar al primer concurso ordinario o unitario como último extremo.

CAPÍTULO 9.- RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL.

El régimen disciplinario de los FHCE se rige, en primer lugar, por lo establecido en el Título VII y la DA 2^a de la LEBEP y, en segundo lugar, por lo establecido en el TRRL y el RD 1174/1987. Este régimen es diferente al de los funcionarios propios de la Corporación, en cuanto a la distribución de competencias entre las distintas Administraciones (Estatal, Autonómica y Local), lo que puede ser lógico si se quiere garantizar su imparcialidad y su independencia en el ejercicio de las funciones reservadas. Pero esta distribución también es distinta en función de si las CC.AA. han aprobado o no la correspondiente normativa de desarrollo, ya que el apartado 6º de la DA 2^a de la LEBEP establece que el régimen disciplinario de los FHCE se regulará por las Comunidades Autónomas. Dicha regulación se ha producido en la Comunidad Valenciana, Cataluña, Castilla-La Mancha, Murcia y Galicia. El resto de CC.AA. no han establecido un régimen disciplinario para sus FHCE, por lo que se les aplican las normas sobre régimen disciplinario de los Habilitados establecidas en los artículos 146 a 152 del TRRL y artículo 46 del RD 1174/1987. Por último, se aplica con carácter supletorio el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

En relación con las CC.AA. que han desarrollado ya el régimen disciplinario de los FHCE, el Estado solo ostenta competencia para la resolución de los expedientes disciplinarios de los FHCE que se encuentren ejerciendo en una Comunidad distinta a aquélla en la que se le incoó el expediente. En el resto de las CC.AA, además de la citada, el Estado también tiene competencias en los siguientes casos:

- a) Para la incoación de expedientes disciplinarios a FHCE (así como para nombrar instructor, decretar o alzar la suspensión provisional y efectuar diligencias previas, en su caso) por faltas cometidas en una Corporación distinta de aquélla en la que estén prestando servicios, así como las que, por su gravedad, puedan dar lugar a la sanción de destitución del cargo o separación del servicio.

b) Para la imposición de las sanciones (por faltas graves o muy graves) de destitución del cargo, separación del servicio o suspensión de funciones, ésta última cuando la falta se cometiera en Corporación distinta de la que actualmente estén prestando servicios.

Una de las diferencias del régimen sancionador de los FHCE con el de los funcionarios propios de la Corporación, es que sólo a los Habilitados se les aplica la sanción de destitución del cargo. El TRRL establece que dicha sanción sustituirá a la suspensión de funciones cuando supere el año de duración, no pudiendo obtener un nuevo destino en un plazo máximo de tres años. En cambio, para el resto de funcionarios la suspensión firme de funciones determina la pérdida del puesto de trabajo. A pesar de que el legislador ha querido garantizar la imparcialidad e independencia de los FHCE en el ejercicio de sus funciones reservadas, creo que en el aspecto sancionador se ha blindado excesivamente a estos funcionarios. He podido conocer de primera mano a Secretarios verdaderamente incompetentes con grave dejadez de funciones (por cierto, sin titulación superior), a los que se les incoó expediente disciplinario que no llegó, en ningún caso, a resolverse con la sanción de separación del servicio, por lo que posteriormente volvieron a tomar posesión en un puesto de FHCE de otra Corporación. En mi opinión creo que si se reincorpora a estos funcionarios después de una sanción, sin exigirles una preparación y formación adecuadas para ejercer de nuevo, siguen desempeñando sus funciones de forma irregular o, directamente, a no ejercerlas, por lo que volverán a hacer de las suyas en las Corporaciones Locales donde tomen posesión de sus cargos, con grave perjuicio para éstas.

Como he comentado anteriormente, el régimen disciplinario aplicable a los FHCE que ejercen en las CC.AA. que aún no han aprobado las correspondientes disposiciones de desarrollo normativo, es el de la legislación estatal citada anteriormente: el TRRL, el RD 1174/1987 y, de forma supletoria, el RD 33/1986. Dichas normas establecen que el Presidente de la Corporación también puede incoar expediente disciplinario a un FHCE, así como nombrar instructor, decretar o alzar la suspensión provisional y efectuar diligencias previas, en su caso. También se establece que el Alcalde sancionará las faltas leves mediante el apercibimiento y el Pleno del Ayuntamiento impondrá la sanción de suspensión de funciones por faltas cometidas en la misma Corporación.

La Comunidad de Valencia ha sido la primera que ha regulado el régimen disciplinario de los FHCE, cuya regulación atribuye a la propia Comunidad Autónoma la competencia para sancionar las faltas graves y muy graves. Posteriormente, las normas que han ido aprobando otras CC.AA., como Castilla La Mancha y Murcia, son análogas en cuanto al régimen disciplinario de los FHCE. En general, es acertada dicha regulación ya que la competencia sancionadora se atribuye al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma cuando se trata de faltas muy graves, y al Consejero correspondiente cuando son graves. Las competencias de las Corporaciones Locales se limitan a las faltas leves.

Por último, en cuanto a la ejecución de la instrucción del expediente disciplinario a los FHCE, la LEBEP no establece nada al respecto, y las normas de desarrollo de las CC.AA. son muy escuetas en este sentido. El artículo 150 del RD 1174/1987, dispone que el órgano competente para acordar la incoación del expediente lo será también para nombrar Instructor del mismo, por lo que si el expediente lo inicia el Alcalde del Ayuntamiento, éste también puede nombrar al Instructor. Si el Ayuntamiento no goza de los medios necesarios para llevar a cabo la instrucción del expediente, el Alcalde puede solicitar al Estado que lo instruya. Por otro lado, el artículo 46 del RD 1174/1987 especifica que podrán ser nombrados instructores, además de los previstos en el artículo 30 del RD 33/1986 (los funcionarios públicos pertenecientes a un cuerpo o escala de igual o superior grupo al del culpado), los miembros electivos de las Corporaciones locales. A pesar de que, en general, las Entidades Locales ejercen las competencias disciplinarias sobre los Habilitados con responsabilidad, de nuevo los cargos políticos son llamados a participar en un procedimiento en el que no deben participar, ya que un cargo electo, a quien los FHCE fiscalizan, controlan y asesoran legalmente, no debe instruir un expediente disciplinario sobre los mismos.

CONCLUSIONES.-

1.- La Constitución Española de 1978 (CE) debió garantizar expresamente la existencia de los FHCE, así como el ejercicio de sus funciones esenciales en los municipios. Al no ser así, se ha cuestionado su presencia en los Ayuntamientos en numerosas ocasiones, y han sufrido cambios graduales y constantes en su régimen jurídico por esos mismos políticos a los que deben controlar. Si bien dichos cambios han servido también para

mejorar la estabilidad e independencia de estos funcionarios, aún quedan muchos aspectos por establecer y mejorar en su regulación, ya que la mayor parte de los Ayuntamientos todavía no son controlados ni gestionados adecuadamente.

2.- Desde la creación de las CC.AA., éstas han reclamado para sí, entre otras competencias estatales, la regulación de los FHCE, consiguiéndolo con la aprobación de la LEBEP. En la actual crisis económica y financiera se cuestiona la existencia de las Autonomías, por ser las causantes de gran parte del déficit del país, y porque la gestión autonómica ha provocado mayor desigualdad entre los ciudadanos de los diversos territorios. Asimismo, la falta de control en la gestión económica de las Corporaciones Locales, ha llevado a la quiebra a muchas de ellas. Por estos motivos, el Estado quiere recuperar las competencias relativas a la regulación y ejecución del régimen jurídico de los FHCE, fortaleciendo las figuras de los Secretarios e Interventores de los Ayuntamientos.

3.- El Estado introdujo la figura de los Secretarios municipales en los Ayuntamientos en 1812, hace justo doscientos años, para controlar la actuación de sus gobernantes, sometiéndolos a la legalidad y evitando así su despotismo. A pesar de que en estos momentos se cuestiona dicho control, la creación de los Secretarios y, posteriormente, la de los Interventores y Tesoreros, como funcionarios nacionales dependientes del Estado al servicio de las Corporaciones Locales, ha sido uno de los mayores logros de la función pública local española.

4.- La normativa de los FHCE establece para ellos la reserva de ciertos puestos de trabajo y la de funciones esenciales en las Corporaciones Locales. Pero, desde su nacimiento, ni los puestos reservados han sido siempre ocupados por éstos, ni las funciones reservadas han sido siempre desempeñadas por Habilitados, ya que dicha normativa ha permitido que pudieran hacerlo otros funcionarios de la Corporación, los cargos políticos o, incluso, algunos vecinos en los municipios más pequeños. Los puestos de trabajo reservados y las funciones que han de desempeñar los titulares de los mismos en las Corporaciones Locales, son demasiado importantes como para que esta reserva se realice a medias. Es esencial que, de una vez por todas, se establezca una reserva real de los puestos y funciones de los FHCE, porque de esa manera podrán

recuperar parte de su independencia y ejercer un verdadero control sobre las Corporaciones Locales.

5.- Los procedimientos de selección autonómicos de FHCE, no garantizan el principio de igualdad para todos los aspirantes a Habilitados, además de ser muy costosos para el conjunto del país, por lo que deben centralizarse en un sólo proceso selectivo anual de carácter estatal. En consecuencia, también es suficiente una única convocatoria al año, por parte del Estado, de la Oferta de Empleo Público de los FHCE, que incluya todas las plazas vacantes del conjunto de los Ayuntamientos, sin excepciones. Por último, debe exigirse a los Habilitados una formación continua y permanente, incluido el conocimiento de cualquier lengua cooficial en el momento que sean destinados a la Comunidad Autónoma correspondiente.

6.- Los sistemas de provisión de puestos de los FHCE se vienen utilizando permanentemente de forma fraudulenta. Uno de los motivos de estos fraudes se debe a la llegada a los Ayuntamientos de Habilitados mediocres a través de los concursos unitarios, lo que hace desconfiar de este concurso a los cargos políticos. Es indudable, que los sistemas de provisión de puestos pueden mejorarse, por ejemplo con el establecimiento de un único concurso anual, sin méritos específicos, y con la reforma o eliminación del sistema de libre designación, pero de nuevo es importante la exigencia a los Habilitados de una formación continua y permanente, que les permita ser más competentes y generar más confianza a los cargos políticos a los que asesoran y fiscalizan.

En cuanto a los nombramientos de interinos o accidentales, éstos no pertenecen legítimamente a la Escala de FHCE y el personal así nombrado no está cualificado ni capacitado para ejercer las funciones reservadas, por lo que debe prohibirse su utilización, sin excepciones, para la sustitución de estos funcionarios. Las Diputaciones Provinciales, en las que trabajan también FHCE, son las que deben hacerse cargo de los municipios donde existen plazas vacantes de Habilitados. Tampoco debieran existir los nombramientos provisionales para los funcionarios de nuevo ingreso, junto con su situación de expectativa de nombramiento, ya que pueden encontrarse mecanismos que permiten coordinar el momento de la obtención de la Habilitación con el de la celebración del siguiente concurso.

7.- La actual distribución de competencias entre las distintas Administraciones territoriales, en relación con el régimen disciplinario de los Habilitados, da lugar a un ejercicio desigual de la potestad disciplinaria en función de la Comunidad Autónoma donde radique el Ayuntamiento en el que desempeñan sus funciones. Además, los Alcaldes de los Ayuntamientos asumen competencias sobre los FHCE que pueden coartar su independencia e imparcialidad. Con el sistema actual, no es fácil garantizar su independencia y, a la vez, retirar definitivamente del puesto a los secretarios incompetentes. Por estos motivos, el Estado debe recuperar el peso de la potestad disciplinaria sobre los FHCE y crear un órgano especializado en esta materia, ya que así se garantizará su independencia y, al mismo tiempo, se ejercerá un férreo control sobre ellos.

8.- Los Secretarios, desde su nacimiento, han sido esenciales para el funcionamiento de la estructura administrativa de los municipios. Han sido protagonistas del impulso, de la adaptación y de la transformación de los Ayuntamientos, muchos de ellos sin recursos personales y materiales. La profesión de FHCE, y en particular, la de Secretario-Interventor, es bastante compleja (al igual que lo es la de un juez o un médico). Por eso han de estar continuamente estudiando y formándose, tanto en Derecho como en Economía, tanto en Contabilidad como en Informática. Cada día aparece una norma nueva, hay que implantar nuevos procedimientos y se producen situaciones jurídicas distintas a las que han de dar solución. En los pequeños municipios el Secretario hace de todo, desde las funciones de alguacil y auxiliar administrativo hasta las de Alcaldía, suponiéndoles un esfuerzo muy superior al exigido normalmente. Es el que elabora el presupuesto, y a la vez gestiona su ejecución y fiscaliza su gestión. Es justo decir que una sola persona no puede con todo y es lógico que cometa más errores ya que no dispone de medios suficientes, ni tiempo para seguir formándose. Pero a pesar de sus dificultades, la mayoría de los Secretarios-Interventores son excelentes profesionales, con gran vocación, responsabilidad y dedicación, que se hacen valer y tienen que luchar diariamente ante los cargos políticos a los que deben asesorar y fiscalizar. En el lado opuesto, en cambio, se encuentran Habilitados sin preparación suficiente, en su mayoría sin titulación superior, que no son capaces de desempeñar correctamente su función, y que han conseguido que en aquellos Ayuntamientos donde ocupan un puesto, haya un total descontrol.

9.- La mayoría de los Ayuntamientos españoles de los municipios de menos de 5.000 habitantes, se encuentran actualmente en un caos organizativo y económico debido, entre otros motivos, a que los puestos de la Secretaría-Intervención han estado vacantes durante años, a la excesiva movilidad de los Habilitados y a la ocupación del puesto por funcionarios propios de la Corporación no cualificados o por Habilitados “no cualificados”. La actual coyuntura económica debe aprovecharse para poner en orden la regulación de los FHCE, agrupando y/o eliminando municipios de reducidas dimensiones a efectos de reducir plazas vacantes, otorgando más potestad a las Diputaciones Provinciales para que asistan o sustituyan en sus funciones a los Ayuntamientos que carezcan de Secretarios, dedicando más recursos a la formación y actualización permanente de sus conocimientos, ejerciendo un fuerte control sobre ellos en el desempeño de sus funciones y sancionando con firmeza a aquellos que no han sabido o no han querido gestionar adecuadamente las Corporaciones Locales. Una vez logrado este objetivo, quizá las Corporaciones Locales y sus funcionarios puedan ser verdaderamente respetados, tanto por los políticos como por el conjunto de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA.-

AGIRREZKUENAGA, I. *Origen de los Funcionarios Locales de Habilitación Estatal: Los Cuerpos Nacionales*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1996.

AVILA CANO, E. *Los funcionarios con habilitación de carácter estatal: secretarios, interventores y tesoreros de Administración Local (SITAL)*. Boletín de Función Pública del INAP. Núm. 3, mayo de 2011, p.p. 5-18.

CARRASCO BELINCHÓN, J. *La Función Directiva de los Cuerpos Nacionales en la futura organización de las Entidades de Régimen Local*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1976.

CORRAL VILLALBA, J. *Manual de Gestión del Personal de la Administración Local*. 2ª edición. Madrid: Civitas, 2004.

CRESPO GONZÁLEZ, J. (1995), *La gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Blanca Olías de Lima (Coord.). 1ª edición. Madrid: Editorial Complutense, 1995, p.p. 285-304.

D'ANJOU DE ANDRÉS, G. y D'ANJOU GONZÁLEZ, J. *Personal de las Entidades Locales. Su Régimen Jurídico y Gestión en el Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2009.

D'ANJOU GONZÁLEZ, J. y D'ANJOU DE ANDRÉS, G. *Régimen Jurídico y Gestión del Personal al Servicio de la Administración Local*. César Abella Fernández (Coord.) Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2004.

GRACÍA HERRERO, F.J. *Análisis de interinidad en la función pública. El caso de los Secretarios-Interventores*. Revista de El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, núm. 15, 2005, p.p. 2512-2523.

HERNÁNDEZ DE MARCO, S. *Personal al servicio de la Administración Local*. Pamplona: DAPP, Publicaciones Jurídicas, 2006.

LORENZO DE MEMBIELA, J. B., *El Acceso y Provisión de Puestos de Trabajo en la Administración Pública, Conforme a la Ley 7/2007, Estatuto Básico del Empleado Público*. Volumen III de *Manual Práctico de la Función Pública*. 2ª edición. Pamplona: Aranzadi, 2009.

PALOMAR OLMEDA, A. "Funcionarios con Habilitación de Carácter Estatal (Disposición Adicional Segunda)", en S. del Rey Guanter (Dir.), M. Férez Fernández y E. Sánchez Torres (Coord.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*. 1ª edición, Madrid, La Ley, enero 2008, p.p. 941-975.

PALOMAR OLMEDA, A., et al. *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*. 1ª edición. Pamplona: Aranzadi, 2008.

PÉREZ LUQUE, A. *Provisión y pérdida de los puestos de trabajo de las Corporaciones Locales*. 1ª edición. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2005.

SÁNCHEZ MORÓN, M., et al. *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. 2ª edición. Valladolid: Lex Nova, marzo 2008.

SERRANO PASCUAL, A. *El personal de confianza política en las entidades locales. La libre designación, el personal eventual y los directivos*. 1ª edición. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2010.

SERRANO PASCUAL, A. *El Régimen Jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal*. Revista de El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, núm. 24, 2008, p.p. 4117-4152.

VERA TORRECILLAS, Rafael Jesús. *Algunas consideraciones sobre la reforma de los sistemas de acceso y provisión de puestos de los funcionarios locales con Habilitación Estatal tras el Estatuto Básico del Empleado Público*. Revista de El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, núm. 12, junio 2009, p.p. 1743-1761.

VERA TORRECILLAS, R.J. *Fundamento, origen y evolución de los Cuerpos Nacionales (I). Del constitucionalismo gaditano a las leyes municipal y provincial de 1870*. Revista de El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, núm. 5, marzo 2012, p.p. 558-576.

VERA TORRECILLAS, R.J. *Fundamento, origen y evolución de los Cuerpos Nacionales (II). La dictadura de Primo de Rivera y la creación de los cuerpos nacionales de Administración Local.* Revista de El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, núm. 9, mayo 2012, p.p. 1080-1092.

VERA TORRECILLAS, R.J. *Las funciones reservadas y el Estatuto Básico del Empleado Público: algunas consideraciones sobre la reforma de los Funcionarios de Habilitación Estatal.* Revista de El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, núm. 9, mayo 2009, p.p. 1311-1328.

VERA TORRECILLAS, R.J. *Los funcionarios de habilitación estatal en el contexto de la reforma del gobierno local.* Revista de El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, núm. 3, febrero 2012, p.p. 259-271.

XIMENA LAZO, V. *El estatuto de los funcionarios locales con habilitación estatal y algunas reflexiones en torno al control interno económico-financiero en el ámbito local.* Revista Civitas, Madrid, núm. 141, 2009, p.p. 137-166.