



GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS

CURSO ACADÉMICO 2022-2023

TRABAJO FIN DE GRADO

Mención en Contabilidad

**Funcionarios Habilitados de Carácter Estatal:
Régimen Legal y el Anteproyecto de ley de los
pequeños municipios**

**Authorized State Officials: Legal Regime and the Bill
of Small Municipalities**

Autor: Javier Reventún Crespo

Tutor: Sonia Modroño Hernández

Febrero de 2023

Contenido

RESUMEN.....	4
ABSTRACT	4
1. INTRODUCCIÓN	5
2. ORIGEN DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL	6
3. EVOLUCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL	6
3.1. PRIMERA ETAPA: DESDE SU CREACIÓN	6
3.2. SEGUNDA ETAPA: PRIMO DE RIVERA	7
3.3. TERCERA ETAPA: LA II REPÚBLICA.....	7
3.4. CUARTA ETAPA: DICTADURA DE FRANCO	8
3.5. QUINTA ETAPA: HASTA LA ACTUALIDAD	8
4. CLASIFICACIÓN DE LOS FHCE	10
4.1. ESTRUCTURA FHCE.....	14
4.2. PUESTOS RESERVADOS	14
4.2.1. Secretaría	15
4.2.2. Intervención	15
4.2.3. Tesorería.....	16
4.2.4. Puestos de colaboración	16
4.2.5. Servicios de Asistencia.....	16
5. FUNCIONES DE LOS FHCE	16
5.1. FUNCIÓN PÚBLICA DE SECRETARÍA	16
5.2. FUNCIÓN DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN INTERNA DE LA GESTIÓN ECONÓMICA-FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA	17
5.3. FUNCIÓN DE CONTABILIDAD.....	17
5.4. FUNCIÓN TESORERÍA Y RECAUDACIÓN	17
6. ACCESO A LA ESCALA DE FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	18
7. PROVISIÓN DE PUESTOS	19
7.1. CONCURSOS	19
7.2. PROVISIÓN POR LIBRE DESIGNACIÓN	20
7.3. OTRAS FORMAS DE PROVISIÓN	20
7.3.1 Nombramientos provisionales	20

7.3.2 Acumulaciones.....	21
7.3.3 Comisiones de Servicios	21
7.3.4 Nombramientos accidentales	21
7.3.5 Nombramientos Interinos	21
8. DÉFICITS ACTUALES Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACIÓN	22
9. CONCLUSIONES	25
10. BIBLIOGRAFÍA	27

RESUMEN

Esta investigación tiene por objeto aportar una visión general de la figura de los Funcionarios Habilitados de Carácter Estatal y la problemática que existe en los municipios más pequeños. Este estudio está sustentado en la recopilación de la normativa, bibliografía, reflexiones y valoraciones que nos permitirá conocer y reflexionar acerca de este colectivo. Para conocer más a fondo la figura de estos funcionarios se comentará cómo fue su creación y los cambios y evolución que han sufrido hasta la actualidad. También se verá las diferentes clases de empleados que pueden existir en la administración pública, viendo el número de trabajadores existentes en las Corporaciones y realizando un análisis del número de FHCE con el resto de personal. Se explicará cómo se estructuran y las diferentes subescalas que existen, y los criterios de cada una y también la forma de acceder a los puestos de trabajo, bien sea por los procesos de selección o por la provisión de puestos de trabajo. Terminaré dicha investigación con los conflictos que existen con los municipios de menos habitantes y en general con los funcionarios habilitados y hare un análisis del Anteproyecto de Ley de Régimen de organización de los municipios de menor población, donde se explicará que incluye la normativa y que aspectos clave no aparecen en la norma.

ABSTRACT

The purpose of this research is to provide an overview of the figure of the Authorized Officials of a State Character and the problems that exist in the smallest municipalities. This study is supported by the compilation of regulations, bibliography, reflections and evaluations that will allow us to know and reflect on this group. To learn more about the figure of these officials, we will comment on how they were created and the changes and evolution they have undergone up to the present. The different classes of employees that may exist in the public administration will also be seen, seeing the number of existing workers in the Corporations and carrying out an analysis of the number of FHCE with the rest of the personnel. It will explain how they are structured and the different subscales that exist, and the criteria of each one and also the way to access jobs, either by selection processes or by the provision of jobs. I will finish this investigation with the conflicts that exist with the municipalities with fewer inhabitants and in general with the authorized officials and I will make an analysis of the Draft Law on the Organization Regime of the municipalities with less population, that is, that it includes the regulations and what aspects key do not appear in the standard.

1. INTRODUCCIÓN

La figura de los funcionarios habilitados de carácter estatal se trata de una figura muy importante para el buen funcionamiento de las Corporaciones, es decir, de los Ayuntamientos. Pero estos, a su vez, no gozan del reconocimiento que merecen, e incluso, gran porcentaje de la población o bien desconocen sus puestos o las funciones que realizan.

El objetivo de este trabajo es que se conozca claramente su figura, ya que la población en numerosas no conoce con certeza a los habilitados nacionales, a modo de ejemplo, mucha gente cuando habla de los habilitados nacionales se refiere a ellos como secretarios o interventores, cuando en realidad como veremos más adelante existen distintas subescalas en función del número de habitantes que marcarán la nomenclatura a emplear.

A modo introductorio, comentaré a continuación los principales puntos que se comentará en esta investigación, ya que, al ser un trabajo de un concepto tan amplio, se realizan saltos conceptuales totalmente diferentes entre apartados.

Para comenzar a conocer a estos funcionarios considero que es interesante y a la vez relevante saber cuál fue su origen y cómo ha sido su evolución hasta el día de hoy, dividiéndolo en diferentes en función de la situación política del país.

Después, se explicará qué tipos de empleados existen en la Administración Pública según el contrato al que se rijan y cómo están estos repartidos en la administración local. También se hará un análisis del número de funcionarios habilitados de carácter estatal con el resto de personal de la administración y haremos una comparación de cómo ha sido su evolución en números con datos del año 2002, es decir, 20 años de diferencia entre ambos informes.

El siguiente punto es hablar de cómo se estructuran los habilitados, diferenciando las tres subescalas existentes (secretaria, intervención-tesorería y secretaria-intervención) y los tipos de clases (1ª, 2ª y 3ª), explicando cada una de ellas los criterios de clasificación. Otro aspecto clave que ayuda a un mayor conocimiento de dichos funcionarios es las funciones que realizan, en este apartado se comentarán las principales tareas que deben cumplir en el día a día de las Corporaciones.

Para finalizar con la comprensión del puesto de los funcionarios habilitados de carácter estatal, comentaré la forma de llegar a ocupar este puesto y que pasos son los siguientes desde que se aprueba la oposición hasta el primer destino. Otro concepto del que se hablará es la provisión de puestos, que no se debe confundir con la selección del puesto, y hablaremos de los diferentes tipos de provisión existentes.

Para finalizar el trabajo, comentaré cual es la situación actual y la problemática que existe en los pequeños municipios y sus números plazas vacantes existentes y analizaremos la última legislación, donde comentaré las principales novedades y que aspectos no se comentan en dicha legislación.

2. ORIGEN DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL

La figura del secretario municipal se remonta a la constitución de Cádiz de 1812. Los secretarios municipales sustituían a los antiguos Escribanos del Concejo o también llamados Secretarios de los Ayuntamientos de la Monarquía Absoluta. Estos últimos realizaban funciones similares a los primeros, pero existen dos grandes diferencias entre ellos: el sistema de acceso al puesto y su retribución.

Los antiguos escribanos su retribución se basaban en el arancel, mientras que los secretarios su retribución era con cargo a fondos públicos. Pero la diferencia entre ambos más impactante era la forma de acceder al puesto, los Escribanos debían poseer una preparación técnica adecuada para el puesto, al contrario que para los secretarios del ayuntamiento que, a raíz de la Constitución de 1812, no se les exigía ninguna titulación académica. A parte de no exigir ninguna titulación académica, existía el libre cese y esponeo por parte de los Ayuntamientos. Así que era muy típico de la época que al cambiar de partido político en el gobierno del ayuntamiento solía ir acompañado con el cambio de los secretarios.

Las funciones principales de estos nuevos secretarios eran de tipo registral, federativas, archiveras e interventivo.

Otra figura relevante actualmente como la del tesorero, tiene su origen tras una Instrucción del 3 de febrero de 1823, donde se regula el empleo de Depositario, figura elegida de parecida manera al secretario y siendo sus funciones mayoritariamente la de realizar pagos, custodia de caudales municipales y supervisión anual de las cuentas.

Y, por último, la última figura es la de los Interventores Municipales, que a raíz de la Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial de 1865 se introducía el ente de Contador en la Administración Municipal. Siendo sus funciones principales: gestión del libro de cuentas, creación de los presupuestos, envío órdenes de pago.

La creación de los Secretarios Municipales no cumplió con las expectativas creadas, sobre todo por las dos grandes debilidades comentadas anteriormente: la falta de conocimiento técnico y la libre actuación de los ayuntamientos, pero esto no fueron los únicos inconvenientes para el buen funcionamiento de la Administración local. A estos dos factores hay que añadir, que la mayoría de los ayuntamientos eran pequeños, lo que provocaba que el alcalde y los concejales no obtuvieran ninguna retribución por su cargo, lo que les obligaban a realizar una segunda actividad y no poder estar implicado únicamente a la gestión del Ayuntamiento. Además, teníamos que añadir una alta tasa de analfabetismo y que en varias ocasiones el Secretario hasta realizaba funciones propias del alcalde.

3. EVOLUCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL.

Para conocer más al detalle cómo han evolucionado los puestos en la administración local, vamos a dividirlo en cinco etapas, que comienzas **desde la constitución de 1812**, allá por principios del siglo XIX, hasta la actualidad:

3.1. PRIMERA ETAPA: DESDE SU CREACIÓN

Se van aplicando normas que afectan a este colectivo, lo que provocan mejoras en cuanto a selección, nombramiento y destitución de los secretarios. Los ayuntamientos ven reducidas sus capacidades, limitándose únicamente a expedientes motivados.

Vista la inoperancia de muchos secretarios, el acceso ahora recae en los Ayuntamientos con prioridad a los aspirantes que hayan finalizado una carrera de notariado o a los empleados cesantes de la Administración del Estado. Durante esta etapa se realizaron las primeras oposiciones, en 1869, aunque al año siguiente fueron suprimidas, provocado por la inestabilidad política principalmente.

3.2. SEGUNDA ETAPA: PRIMO DE RIVERA

Con la dictadura de Primo de Rivera, se producen cambios significativos y uno de los más relevantes es la creación del *Cuerpo Nacional de Administración Local*, en el estatuto municipal de Calvo Sotelo de 1924. También se crearon los colegios oficiales de ámbito provincial y nacional, donde en cada colegio provincial se incluía de manera obligatoria a todos los secretarios que realizasen funciones en dicha provincia. El Real Decreto del 23 de agosto de 1924, aprueba el reglamento de los secretarios, interventores y empleados municipales, sin implantar por el momento el Cuerpo de Depositarios. También es un hecho relevante la creación de aspirantes a secretarios (como de interventores y con el tiempo a depositarios, superando unas oposiciones en Madrid con la necesidad de tener una cualificación demostrable, por ejemplo, la Licenciatura en Derecho para los Secretarios de Ayuntamientos de 1ª categoría (población mayor a 4.000 habitantes).

El estado era el encargado de supervisar y controlar el desempeño de estos funcionarios, mientras que su nombramiento recaía en las Corporaciones Locales, siendo indispensable formar parte del Cuerpo de Interventores, aprobando las oposiciones mencionadas anteriormente. Los secretarios de los ayuntamientos son también miembros de la Corporación y tienen la obligación de asistir a sus actos, lo que provocaba que los secretarios fuesen personas respetadas por sus vecinos, al igual que otros oficios de la época, como el de maestro o médico.

A parte de la función de representación que he comentado ahora, hasta la reforma de 1985, poseían otra de gran magnitud como la de advertencia de la ilegalidad de hecho realizados por cualquier órgano del gobierno. Además, al informar de las irregularidades que se podían producir, estaban eximidos de posibles responsabilidades.

Como se puede ver, con estas funciones los secretarios del ayuntamiento se convierten en los verdaderos gerentes de estos, pero es un hecho, que a muchos de estos secretarios llevar la contraria a miembros de la organización les costó el puesto.

Si hablamos del cuerpo de Depositarios, se crea mediante el Real Decreto del 10 de Junio de 1900, donde se aprueba el reglamento de los contadores provinciales y municipales, este RD se sustituyó por el de 1916. Si hablamos de sus funciones, las principales eran: negación de pagos no declarados en el presupuesto, advertencia de ilegalidad y funciones de control que les daba un estatus de figura central dentro del ayuntamiento.

En cuanto al cuerpo de Depositarios se creó mediante el RD del 10 de junio de 1930, donde se aprueba su reglamento, siendo sus funciones las de cajero, recaudador, administrador de bienes y fondos del municipio, órdenes de pago, entre otras.

Pero la figura del Depositario e Interventor no estaba presente en todos los ayuntamientos, sólo su presencia era obligatoria en los ayuntamientos con un presupuesto de ingresos superior a las 100.000 pesetas.

3.3. TERCERA ETAPA: LA II REPÚBLICA

Durante este periodo se aprobó la Ley Municipal 31 de Octubre de 1935, se constituyeron los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de

la Administración Local, y al mismo tiempo la Escuela de Funcionarios de la Administración Local para la preparación de futuros secretarios interventores.

Un hecho relevante durante este tiempo fue el despido de todos los secretarios catalanes, siendo sustituidos por militares de Izquierda Republicana y también se legalizó el nombramiento de militares como secretarios.

Durante la II República, las secretarías pasan de dos a tres categorías:

- Primera categoría: más de 8.000 habitantes y las capitales de provincia
- Segunda categoría: Entre 8.000 y 2.000 habitantes
- Tercera categoría: Menos de 2.000 habitantes.

También existía una categoría especial que comprendía los ayuntamientos de menos de 500 habitantes.

3.4. CUARTA ETAPA: DICTADURA DE FRANCO

Durante la dictadura, se centralizó el nombramiento, concurso y destituciones de secretarios, interventores y depositarios.

Estas facultades recaían en la Dirección General de la Administración Local. Esta organización entre otras funciones se encargaba de convocar los cursos que realizaban los aspirantes una vez superados la oposición o expedir los títulos de secretario, depositario e interventor.

Durante este periodo, se explica con mayor detalle las funciones de estos tres entes, aunque seguían siendo las mismas que en la República, al igual que las tres categorías en las que se dividían los municipios.

Si hablamos cuales eran los requerimientos para acceder a estos puestos, uno de ellos era que sólo estaba accesible a varones (vigente hasta 1961) y poseer una titulación superior, excepto en secretarios de 2ª categoría (bachiller) y en los de 3ª categoría, donde no era necesaria ninguna. En los municipios de menos de 500 habitantes no era necesario ni superar la oposición, era posible el acceso a un vecino apto.

A pesar del RD 687/1975 con respecto a la titulación, desapareció el recurrir a vecinos en municipios de menos de 500 habitantes, los secretarios de segunda categoría ya debían de poseer una titulación superior y a los de tercera, bachiller.

Estas medidas mejoraron en cuanto a la preparación de los funcionarios, pero no fue suficiente para los secretarios de tercera categoría porque, aunque realizaban un curso este no era suficiente, sólo era una guía, para la cantidad de funciones y responsabilidades que tenía dicho puesto (las mismas o incluso más que los de categorías superiores).

3.5. QUINTA ETAPA: HASTA LA ACTUALIDAD

Con la muerte del dictador, en España comienza una nueva etapa política consagrada con la Constitución de 1978, cuya normativa en el régimen local se verá reflejada con la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local, del 2 de Abril de 1985.

En este periodo no es sencillo para estos funcionarios, pues su pertenencia al pasado político que se quiere abandonar les juega en su contra.

Los antiguos Cuerpos Nacionales de Administración Local desaparecen, con un nuevo marco normativo, en 1985 con la ley anteriormente nombrada y con el Real Decreto

781/1986. Con estos cambios se produce una escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional nueva con un lavado de imagen respecto a la anterior.

Las funciones de los habilitados nacionales se mantienen prácticamente iguales a las de la anterior regulación, aunque destaca la desaparición de tres funciones que eran atribuidas a los Secretarios de Ayuntamientos: la Jefatura de Personal, ser miembro de la Corporación y la advertencia de ilegalidad de los actos y acuerdos que adoptarán los órganos de dicha Corporación. Esta última se trataba de la emisión de informes que emitían los habilitados nacionales informando a la Corporación cuando la Entidad Local está realizando o puede cometer una ilegalidad. Esta era una de las funciones más importantes de los secretarios.

La nueva organización territorial del Estado con la aparición de las autonomías tiene una incidencia mayor en la gestión de las competencias de este colectivo. Por ejemplo, la provisión de puestos dejará de ser exclusiva para la administración central, formando parte de la provisión las comunidades autónomas o en menor medida, las autonomías locales, como más adelante explicaré.

Tras la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, la regulación de los funcionarios habilitados nacionales paso de un ámbito estatal a su regionalización, aun así, su nomenclatura continúa siendo Habilitados Estatales. No obstante, no ha resultado ser un acierto esta medida porque no ha sido un sistema eficaz, principalmente, porque se rompió la ecuación entre ofertas públicas de empleo autonómicas y una garantía de provisión efectiva en las vacantes de dichos territorios.

También, es remarcable reseñar que en esta nueva etapa se produce un debilitamiento en las funciones encomendadas, sobre todo en las grandes corporaciones. Contribuyendo medidas como la introducción por libre designación, el libre cese o la desaparición de la figura tradicional del Secretario Municipal y su división de figura en los municipios de mayor población.

Actualmente, **el régimen jurídico existente es el RD 128/2018**, del 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, donde se consagra como funciones necesarias y reservadas a los funcionarios habilitados de carácter estatal las funciones referentes a las secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, y del control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, además de la contabilidad, tesorería y recaudación.

Este real decreto tiene por objetivos: evitar los solapamientos entre las Administraciones en cuanto a competencias, reforzar el papel de la Administración General del Estado, asumiendo todo el proceso de selección y formación. También reforzar las funciones reservadas a los FHCE, garantizar mayor profesionalidad y eficacia en las funciones reservadas y permitir una gestión más y homogénea de este colectivo.

A día de hoy encuentro principalmente dos problemas graves con la necesidad de tomar alguna solución al respecto.

El primero de ellos es la gran cantidad de plazas vacantes que existen. Por ejemplo, según recogía el medio *Cantabria Directa*, para el diputado nacional del PRC, José María Mazón en Cantabria existen más de una treintena de plazas sin cubrir, instando al Gobierno a cubrir dichas plazas. Esto no sólo es un hecho aislado que ocurre en Cantabria, sino que es la tónica dominante de los pequeños municipios de España. Bajo mi punto de vista, estamos en una coyuntura económica complicada por lo que el Estado no está teniendo el músculo suficiente para convocar las suficientes plazas a

cubrir, porque además estamos entrando en un periodo donde muchos de estos funcionarios se están jubilando.

Tras comentar esto, cualquier persona que leyese esta reflexión pensaría que el motivo anterior puede provocar que haya pocos funcionarios, pero no sólo de los municipios más pequeños, sino de todos en general, pero aquí encuentro yo otro grave problema, las diferencias retributivas.

Al contrario de lo que mucha gente pueda pensar, la retribución y sus complementos de un funcionario habilitado de carácter estatal va en función del presupuesto de la Corporaciones, de ahí que la mayoría de funcionarios en cuanto puedan busquen un municipio más grande donde las gratificaciones suelen ser más apetecibles.

Y para más inri, muchos municipios pequeños cuyo presupuesto es muy reducido, por lo que el secretario-interventor se ve obligado a realizar tareas de todos los ámbitos (auxiliar administrativo, atención telefónica, asistente social, asesor jurídico en consultas de vecinos...)

Anteriormente, muchas de estas vacantes eran cubiertas por interinos, pero tras la ley de 2018, cada vez existen menos interinos debidos a las restricciones introducidas donde empeoraban su situación.

4. CLASIFICACIÓN DE LOS FHCE

Según la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (LEBEP), **son empleados públicos aquellas personas que desempeñan sus funciones en Administraciones Públicas** para el servicio de los intereses generales. Los podemos dividir en cuatro grupos:

- Funcionarios de carrera
- Funcionarios Interinos
- Personal laboral (indefinido o temporal)
- Personal Eventual

La gran diferencia que existe entre estos cuatro grupos radica en que los funcionarios de carrera están vinculados a la Administración Pública para el desempeño de sus funciones para un tiempo indefinido, es decir, tienen un contrato permanente. En cambio, los otros tres no. Los funcionarios interinos responden a una necesidad inminente y temporal de una persona que desempeñe las funciones de los funcionarios de carrera. El personal laboral, presta servicios en la administración pública siendo el tipo de contrato tanto fijo como temporal y el personal eventual sólo realiza funciones no permanentes calificadas como de *confianza*.

Si nos centramos en la administración local, en la siguiente tabla se puede observar cómo es la distribución tanto de hombres como de mujeres que trabajan en dicha administración y diferenciando su grupo profesional:

ADMINISTRACIÓN LOCAL	FUNCIONARIOS		PERSONAL LABORAL		OTRO PERSONAL		TOTAL
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	
AYUNTAMIENTOS	103.235	60.567	129.196	168.114	24.866	40.329	526.307
DIPUTACIONES, CABILDOS Y CONSEJOS	11.294	13.024	10.332	12.991	6.175	12.029	65.845
TOTAL	188.120		320.633		83.399		592.152

Tabla 4.1 Distribución de trabajadores en función de su clase de empleado público dentro de la Administración Local.

Fuente: Boletín Estadístico del personal al servicio de la Administraciones Públicas. Enero 2022.

Si lo traducimos en porcentajes y lo comparamos con el total de la administración pública quedaría tal que así:

CLASES DE EMPLEADOS PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

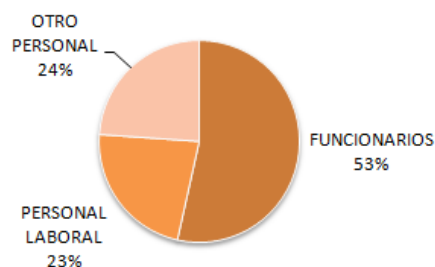


Gráfico 4.1 Personal al servicio de las administraciones públicas por tipología de personal.

Fuente: Boletín Estadístico del personal al servicio de la Administraciones Públicas. Enero 2022.

CLASES DE EMPLEADOS PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

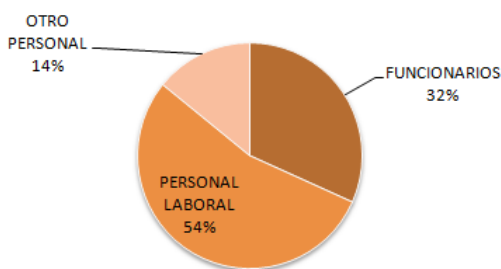


Gráfico 4.2 Distribución de trabajadores en función de su clase de empleado público dentro de la Administración Local.

Fuente: Boletín Estadístico del personal al servicio de la Administraciones Públicas. Enero 2022.

Si comparamos ambos gráficos se puede observar **la gran diferencia que existe entre el personal laboral y los funcionarios**, mientras que en la administración local más de la mitad de los trabajadores son personal laboral, en la totalidad de la administración pública ese porcentaje lo ocupan los funcionarios, ya sean de carrera como interinos. No se trata de un dato preocupante ni muchos menos, ya que se debe a que en la administración local el número de personal necesario es mucho menor que en el resto de la Administración Pública. Por ejemplo, si nos fijamos en un hospital, podemos incluir como personal laboral a médicos, enfermeros, trabajadores de mantenimiento, trabajadores de limpieza... por lo que como podemos ver bastante gente podría ser personal laboral. Por el caso contrario, en la Administración Pública no es tan fácil encontrar ejemplos, si nos fijamos en un ayuntamiento, lógicamente existe personal laboral pero el grueso de la plantilla son funcionarios tras haber las oposiciones pertinentes al puesto.

Los funcionarios habilitados de carácter estatal (FHCE) están integrados dentro de escalas, concretamente dentro de la escala de administración general y la de servicios especiales.

Actualmente los empleados municipales se encuentran repartidos en los 8.131 municipios que existen en España, dato recogido a 1 de Enero de 2022. Para saber más a fondo el número de FHCE que existen y compararlos con el resto de personal y con un año histórico disponemos de las siguientes tablas:

ADMINISTRACIÓN LOCAL 2002	TRABAJADORES	%
FUNCIONARIOS HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL	5.658	1,03%
RESTO DE PERSONAL	542.070	98,97%
TOTAL	547.728	100,00%

Tabla 4.2 Personal al servicio de la Administración Local.

Fuente: Boletín Estadístico del personal al servicio de la Administraciones Públicas. Enero 2002.

ADMINISTRACIÓN LOCAL 2022	TRABAJADORES	%
FUNCIONARIOS HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL	4.838	0,82%
RESTO DE PERSONAL	587.314	99,18%
TOTAL	592.152	100,00%

Tabla 4.3 Personal al servicio de la Administración Local.

Fuente: Boletín Estadístico del personal al servicio de la Administraciones Públicas. Enero 2022.

Como se puede observar, aunque en los últimos 20 años el **número de funcionarios ha aumentado**, llegando por ejemplo a 2021 con cifras récord en número de empleados públicos, **el número de FHCE ha disminuido**, si anteriormente ya era una cifra muy pobre pues en la actualidad dicha cantidad de puestos se ha visto reducida casi en un 15% respecto al 2022. Uno de los principales motivos que explican esta situación es uno de los comentarios recurrentes en este trabajo y son los municipios de pequeña población, son Corporaciones poco atractivas, ya que a parte de una

retribución inferior a la de municipios de mayor población, nos encontramos con que la organización administrativa suele ser desordenada. Cada día, las plazas de estos pequeños municipios son más difíciles de cubrir y de ahí que los ayuntamientos busquen nuevas maneras de provisión de puestos, no exentos de polémica.

De hecho, en el Ayuntamiento de Aguilar de Segarra (Barcelona), durante la pandemia se quedó sin secretario, al ser un municipio de menos de 300 habitantes y con una pobre capacidad económica, les fue imposible poder convencer a algún funcionario de carrera para optar el puesto, ya que no podían competir con las opciones laborables que ofrecían ayuntamientos más grandes.

Pero un ayuntamiento no puede sobrevivir sin un secretario y si, sin la figura de un alcalde, aunque parezca sorprendente, por ello el ayuntamiento de Aguilar de Segarra se unió con Rajadell, y decidieron promocionar de forma interina a una trabajadora para el puesto.

Para el alcalde de Aguilar de Segarra fue una decisión correcta ya que tenía conocimientos de los dos municipios vecinos y ha sido una adaptación fácil para la trabajadora, pero en cambio para el Colegio de Secretario, Interventores y Tesoreros de Cataluña se trataba de intrusismo ya que había ocupado el puesto una persona que no había realizado el proceso de oposición.

4.1. ESTRUCTURA FHCE

Según el RD 128/2018, Los funcionarios habilitados de carácter estatal se dividen en tres subescalas:

- Secretaría
- Intervención-Tesorería
- Secretaría-Intervención

Además de estas subescalas, otro concepto a tener en cuenta es la categoría, que esta puede ser de entrada o superior, por lo general **la categoría de entrada está reservada a los funcionarios recién entrados en el puesto y mediante el concurso cumpliendo ciertos méritos, ascender a la categoría superior.**

La categoría de entrada o superior únicamente es de la subescala de Secretaria e Intervención-Secretaria. En el caso de Secretaria-Intervención no existe diferenciación de categorías.

4.2. PUESTOS RESERVADOS

Los puestos reservados a los FHCE están destinados a aquellos que tengan la responsabilidad administrativa de las funciones que más tarde se comentarán. Según el Real Decreto citado, los puestos de trabajo reservados se clasifican en función del número de habitantes de una población y el presupuesto que tenga su administración. Esta clasificación lo podemos resumir en la siguiente tabla:

PUESTO	ENTIDAD LOCAL	SUBESCALA	CATEGORIA
Secretaría 1ª clase	Secretarías de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Ayuntamiento de capitales provincia y Ayuntamientos con más de 20.000 habitantes	Secretaría	Superior
Secretaría 2ª clase	Secretarías de Ayuntamientos con población entre 5.001 y 20.000 habitantes y con poblaciones con menos de 5.001 habitantes, pero un presupuesto mayor a 3 millones de euros.	Secretaría	Entrada
Secretaría 3ª clase	Ayuntamientos con población inferior a 5.001 habitantes y presupuesto inferior a los 3 millones.	Secretaría-Intervención	
Intervención clase 1ª	Entidades Locales con secretaría en 1ª clase	Intervención-Tesorería	Superior
Intervención clase 2ª	Secretaría de 2ª clase y agrupaciones de Entidades locales.	Intervención-Tesorería	Entrada
Tesorería	Secretarías de 1ª y 2ª clase	Intervención-Tesorería	Superior Entrada
Puesto de Colaboración		Habilitado Nacional	
Servicios de asistencia		Habilitado Nacional	

Tabla 4.4. puestos a desempeñar por los FHCE.

Fuente BOE RD 128/2018, elaboración propia

4.2.1. Secretaría

En todas las Entidades Locales debe existir un puesto de secretaría, diferenciándose en tres clases en función del número de población y del presupuesto (clase 1ª, 2ª y 3ª). Pero también se permiten ciertas excepciones, Entidades Locales cuyo volumen de servicios o recursos no sea suficiente, pueden agruparse para poseer un único puesto de Secretaría, donde a este puesto le recaerán las funciones administrativas de las Entidades agrupadas. También, existen exenciones en aquellas Entidades Locales donde el número de habitantes es inferior a 500 habitantes y su presupuesto a 200.000 euros, ya que estos no tendrán la obligación de crear el puesto de Secretaria si no es posible una agrupación, dicha exención su decisión recae en las CCAA.

4.2.2. Intervención

Al contrario que ocurre con el puesto de secretaría, el puesto de intervención no es obligatorio para todas las Entidades Locales. Existe puesto de Intervención en aquellas Entidades Locales con una secretaría de clase 1ª o 2ª, en las de 3ª clase las funciones de intervención serán parte del trabajo de la Secretaría. En la Intervención también existe la posibilidad de agrupaciones, entre las secretarías de clase dos y tres.

4.2.3. Tesorería

Al igual que en el caso de la Intervención, el puesto de Tesorería no es obligatorio para todas las Entidades Locales. Para las secretarías de 1ª y 2ª clase existe el puesto denominado Tesorería. Aquí también existe la posibilidad de que se formen agrupaciones entre secretarías de 2ª y 3ª clase, y de 3ª clase únicamente.

4.2.4. Puestos de colaboración

Las Entidades Locales podrán crear otros puestos de trabajo con el fin de ayudar a la Secretaría, Intervención y Tesorería. Los puestos de colaboración únicamente lo pueden realizar funcionarios de carrera estando bajo la jerarquía del titular del puesto. Además, este puesto de trabajo puede ejercer como titulares secretarios, interventores o tesoreros en situaciones de vacantes, ausencia, enfermedades o abstención o recusación reglamentaria.

4.2.5. Servicios de Asistencia

Las funciones pertenecientes a funcionarios habilitados con carácter nacional en Administraciones Locales eximidas serán ejercidas por las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos Insulares o entes supramunicipales y de acuerdo al art. 40 de la Ley 7/1985 corresponde a las Comunidades Autónomas uniprovinciales asumir la prestación de servicios de asistencia para dichas administraciones.

5. FUNCIONES DE LOS FHCE

Según el BOE, estas funciones son necesarias en todas las Entidades Locales, donde la responsabilidad administrativa recae en los FHCE y son las siguientes.

Para la Secretaría, Asesoramiento legal y la responsabilidad de la **fe pública**. Al puesto de intervención-tesorería, el **control y fiscalización** de la gestión económica, financiera y presupuestaria interna, así como la **contabilidad, tesorería y recaudación**. Y, por último, a la secretaría intervención le corresponden las funciones que comprenden los dos anteriores puestos.

A parte de estas funciones, estos funcionarios podrán realizar otras funciones cuando el ordenamiento jurídico se lo ordene.

5.1. FUNCIÓN PÚBLICA DE SECRETARÍA

La función pública está formada por la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, como acabo de comentar.

La fe pública local proviene del poder del Estado para validar actos que se consideran relevantes de la vida social y que la Administración Local se lo cede a los Secretarios.

Esta función recae en la figura del secretario, donde acredita acuerdos y actos convirtiéndose en el fedatario público. La fe pública comprende asistir y levantar acta de las sesiones de los órganos, actuar como fedatario en la formalización de todos los documentos referentes a la Entidad Local, llevar el Inventario de Bienes, Registro de Convenios, etc.

En cuanto al asesoramiento legal preceptivo, también recae en la figura del secretario y esta consiste principalmente en la emisión de informes cuando lo ordene el Presidente o un tercio de miembros de la Corporación o también cuando lo exija la mayoría absoluta del número de miembros de la Corporación.

5.2. FUNCIÓN DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN INTERNA DE LA GESTIÓN ECONÓMICA-FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA

Esta función la realizan los interventores y los secretarios-interventores y comprende la función interventora y el control financiero y control de eficacia.

La función interventora comprende la fiscalización previa de los actos que tengan contenido económico, aprobación de gastos, movimientos de fondos, la participación en la liquidación del gasto y de la inversión; la participación en la ordenación del pago, así como la participación material de este último.

Entre sus tareas nos encontramos el control de las subvenciones y ayudas al igual que la emisión de informes. Estos informes comprenden la emisión de proyectos de presupuestos, informes previos a las operaciones de crédito, a las liquidaciones del Presupuesto, a la emisión de dictámenes en materia económica-financiera o presupuestaria hayan sido emitidas por la Corporación. También dictámenes referentes a nuevos servicios contratados o a las reformas de estos para la evaluación de la situación económica-financiera.

Como se puede observar la figura del Interventor en los ayuntamientos es clave ya que actúa en gran cantidad de procedimientos de carácter económico, como puede ser la gestión de tributos, personal, subvenciones, servicios, contabilidad, contratación de obras...

5.3. FUNCIÓN DE CONTABILIDAD

Otra de las funciones que gozan de una gran importancia, y que la desarrollan los Interventores o Secretarios-Interventores. La contabilidad realiza la Cuenta General de la Entidad Local, así como la ejecución del presupuesto. También realiza los estados de las cuentas tanto integrados como consolidados, entre otras. En muchas ocasiones algunas de estas funciones quedan derivadas a funcionarios capacitadas de la Corporación debido a la carga de trabajo de los Secretarios-Interventores.

5.4. FUNCIÓN TESORERÍA Y RECAUDACIÓN

La Tesorería de las Entidades Locales se trata de una de las piezas claves en la organización y estructura de dichas entidades, ya que se trata la caldera económico-financiera de un Corporación. La Tesorería es quien la Ley confía el satisfacer las necesidades públicas, así como la garantía de saldar las obligaciones pertinentes.

El término Tesorería lo podemos dividir en tres significados:

- Estática, formado por los recursos financieros (dinero, valores, créditos) tanto presupuestarios como no presupuestarios.
- Funcional, deber de realizar funciones de recaudación de derechos, pago de obligaciones, centralización de fondos y valores, entre otras.
- Dinámica, Conjunto de medidas de carácter estratégico y organizativo destinadas a la gestión de los recursos financieros de la Entidad Local.

Las funciones de Tesorería, como he comentado anteriormente, están destinadas a funcionarios habilitados de carácter nacional, exceptuando casos de Corporaciones de pequeño tamaño, pero, aun así, no será una opción que dicho puesto este ocupado por un concejal. Esto lo comento ya que históricamente, en las Entidades Locales de pequeño tamaño un depositario de la Corporación era designado para dicha función.

6. ACCESO A LA ESCALA DE FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Para formar parte del proceso de selección se debe de cumplir los siguientes requisitos:

- Nacionalidad española
- Mínimo tener 16 años y no superar la edad de jubilación forzosa
- Disponer de un título de Licenciatura, Ingeniería, Arquitectura o Grado.
- No haber sido apartado del servicio de las Administraciones Públicas ni estar inhabilitado para desempeñar la función pública.
- No presentar ninguna incapacidad que no permita desarrollar las funciones del puesto.

El acceso a las subescalas de Secretaria-Intervención, Intervención-Tesorería y Secretaria consta de dos fases:

- La primera fase consiste en superar un sistema selectivo consistente en una oposición, los candidatos que superen esta oposición pasarán a ser funcionarios en prácticas.
- La segunda fase se trata de superar un curso que se realiza en el Instituto Nacional de Administración Pública o también en Escuelas o Institutos de funcionarios de las Comunidades Autónomas.

Quienes superen esta segunda fase, pasaran a formar parte de la subescala que les corresponda y pasaran a ser funcionarios de carrera nombrados por el Ministerio de Hacienda y función Pública. En las subescalas de Secretaría e Intervención-Tesorería comienzan en la categoría de entrada.

Para **aquellos funcionarios que quieran promocionar de la categoría de entrada a la superior**, el Ministerio de Hacienda y Función Pública se encarga de dicha acción, teniendo como obligación los funcionarios de llevar **al menos dos años de antigüedad en su puesto de categoría de entrada**, desde su nombramiento por el Boletín Oficial del Estado.

El procedimiento puede ser de dos tipos, o bien **por concurso de méritos** donde se aplican unos baremos generales donde la máxima puntuación es 9. Estos puntos se consiguen de diferentes tipos, algunos ejemplos son: asistencia cursos, permanencia en el mismo puesto, titulaciones académicas, servicios previos, etc. O también por la superación de pruebas de aptitud, gestionados por el Instituto Nacional de Administración Pública.

Una vez nombrados funcionarios de categoría superior, podrán ocupar los cargos de esta categoría y dejarán de pertenecer a la categoría de entrada.

También existe la **posibilidad de promoción interna entre subescalas**, en este caso de Secretaría-Intervención a Secretaría e Intervención-Tesorería, para ellos los funcionarios deben de poseer dos años de activo.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública es el organismo encargado de dictaminar el número de vacantes libres para funcionarios de la administración local, siendo esta información facilitada a los funcionarios de nuevo ingreso. Una vez recibida, los funcionarios remitirán al Ministerio la solicitud de primer destino realizando una lista por orden de preferencia de las vacantes que habían recibido.

Una vez el Ministerio haber recibido la información establece los destinos en función del orden obtenido en las pruebas de selección, teniendo preferencia los funcionarios que accedan por convocatoria interna.

Este destino tiene un carácter definitivo, sólo pudiendo solicitar uno nuevo con un mínimo de dos años para volver a concursar.

7. PROVISIÓN DE PUESTOS

La provisión de puesto es un concepto que, aunque teniendo una regulación parecida a la selección de puesto no tiene nada que ver con este último concepto. Cuando hablamos de selección, este concepto hace referencia a escoger a los mejores candidatos posibles a través de determinadas pruebas, mientras que **la provisión se elige también a los mejores candidatos posibles, pero en función de méritos sin tener que pasar ningún examen.**

7.1. CONCURSOS

Dentro de los concursos podemos distinguir los ordinarios y unitarios. Los concursos ordinarios de méritos son convocados por los Presidentes de las Corporaciones Locales, aunque en determinadas ocasiones el Ministerio de Hacienda y Función Pública puede convocarlos.

Los méritos pueden ser de tres tipos: generales, autonómicos y específicos.

Los generales están determinados por la Administración del Estado y supone un 80% de la puntuación total.

Los méritos en función de la comunidad autónoma suponen un 15%.

Y el 5% restante, serán fijados por la Administración Local.

Si se traslada a números, este concurso se valora en 30 puntos, siendo 24 puntos el máximo para los méritos generales, 4,5 para los de la comunidad autónoma y 1,5 para las Corporaciones Locales. Como ejemplo, una persona que no tenga méritos específicos pues optará como máximo a 28,5 puntos.

Los méritos generales se encuentran regulados por el artículo 32 del RD 128/2018, estos méritos están formados por los servicios realizados por los FHCE, las titulaciones académicas conseguidas, cursos de formación, antigüedad en el puesto o el grado de personal consolidado (categoría).

Los méritos por comunidad autónoma están relacionados con el conocimiento de características propias de dicha organización y de su normativa.

Y, por último, **los méritos específicos son los que están relacionados con las características del puesto de trabajo** y las funciones a desarrollar, garantizando que el candidato a elegir sea el más indicado. Además de superar los cursos de formación que las Corporaciones Locales estimen oportunas sobre las materias y funciones a desarrollar en el puesto.

También se podrá exigir una entrevista para la concreción de estos méritos, siempre que el tribunal lo considere necesario.

Viendo publicaciones de convocatorias de ayuntamientos, no todas las Corporaciones establecen méritos específicos para su proceso de selección y otras prescinden de la entrevista para el proceso electivo. Algunos ejemplos que he encontrado en estas convocatorias pueden ser:

-Experiencia en otras Administraciones Públicas, aunque no sea de la Administración Local, pero que guarde relación con la actividad jurídica durante un periodo determinado de tiempo.

-Experiencia en puestos de asistencia a municipios de Diputaciones, Cabildos, Consejos Insulares y demás entidades que tenga entre sus funciones la de asistencia y apoyo a municipios.

-Asistencia a cursos en diferentes materias relacionadas con las Administración Local.

Las bases de estos concursos serán aprobadas por el Alcalde o el Presidente de la Corporación, indicando las clases de puestos convocados, subescala y categoría reservada, el complemento de destino, complemento específico y las características especiales que cada Corporación quiera incluir.

A estos concursos se pueden presentar Funcionarios Habilitados de Carácter Estatal, excluyendo a funcionarios inhabilitados, destituidos, que se encuentren en una excedencia voluntaria o aquellos que no cumplan los dos años en el último destino obtenido de carácter definitivo.

El otro tipo de concurso es el concurso unitario, que se realiza de forma anual por el Ministerio de Hacienda y Función Pública. Este tipo de concurso se da cuando después del concurso ordinario hayan quedado plazas no cubiertas, por lo que, como es lógico suelen ser los destinos menos apetecibles para los posibles candidatos.

A diferencia del concurso ordinario, el unitario carece de méritos específicos, por lo que únicamente se rige por méritos generales y autonómicos. Y la otra gran diferencia reside en que a estos concursos únicamente se pueden presentar aquellos funcionarios con nombramiento provisional.

7.2. PROVISIÓN POR LIBRE DESIGNACIÓN

La provisión por libre designación es un sistema de **provisión de puestos de carácter excepcional** donde se pueden cubrir puestos de trabajo con especial responsabilidad de forma discrecional, por el contra, los ceses son también del mismo tipo. Esta forma de provisión de puestos goza de una gran controversia ya que la elección del candidato no responde a méritos, sino a una motivación.

Para entender nuestro este ejemplo, un funcionario cesado convocó a la STSJ de CLM nº 10239/2014, de 1 de septiembre (Rec. 175/2013 (LA LEY 131638/2014)) [ECLI:ES: TSJCLM:2014:2289], donde se confirmó la anulación de su cese, declarando que se había usado el poder realizando una destitución caprichosa e irregular, encontrado sólo motivos las afinidades políticas o simpatías personales, sobre todo por el cambio de Gobierno producido en su Comunidad.

Como se puede comprobar este tipo de provisión es el más polémico porque tanto la designación y cese al no ser por méritos hacen que con determinados cambios dicha persona no sea del interés para la Corporación a ocupar dicho puesto.

7.3. OTRAS FORMAS DE PROVISIÓN

Las Comunidades autónomas podrán proceder a realizar nombramientos para la cobertura de puestos reservados, mediante los siguientes tipos de nombramientos:

7.3.1 Nombramientos provisionales

Las Comunidades Autónomas podrán realizar nombramientos provisionales a FHCE para los puestos vacantes a ellos reservados, siendo solicitado por la Corporación

Local y aceptado por el funcionario, o bien, siendo solicitado por el funcionario y estando conforme por la Corporación Local.

Este tipo de nombramientos se realizan para ocupar puestos que, debido a circunstancias como comisión de servicios, suspensión temporal, excedencia por cuidado de hijos durante los dos primeros años, incapacidad temporal u otros casos se encuentran vacantes.

Sólo podrán ser nombrados funcionarios que pertenezcan a la misma subescala y categoría del puesto a desempeñar.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública puede hacer nombramientos provisionales de carácter excepcional a funcionarios de la administración local que no lleven dos años en el puesto que realicen y que sea de carácter definitivo. E incluso las comunidades autónomas tienen esta potestad en casos cuando el cambio se realice dentro de una misma entidad local.

7.3.2 Acumulaciones

El supuesto de las acumulaciones se produce cuando un funcionario con su puesto de trabajo en una administración local, realiza además funciones del mismo tipo de su puesto de trabajo en otra Entidad Local, siempre y cuando no hubiese sido posible efectuar un nombramiento provisional o comisión de servicios.

El desempeño de las funciones extra dará derecho al funcionario una gratificación del 30% de las retribuciones fijas, ya que estas funciones acumuladas se realizan fuera de la jornada ordinaria de trabajo.

7.3.3 Comisiones de Servicios

Las comisiones de servicios consisten en la cesión de un funcionario de puesto reservado de una Administración Local a otra durante un plazo máximo de un año, prorrogable por otro más si no hubiese sido posible efectuar un nombramiento provisional.

7.3.4 Nombramientos accidentales

Cuando las anteriores formas de provisión de puestos no fuesen posibles, las Corporaciones Locales podrán solicitar a las Comunidades Autónomas el nombramiento de carácter accidental de uno de sus funcionarios con la preparación técnica adecuada y siempre que sea posible, pertenezca al subgrupo A1. En Corporaciones de más de 5.000 habitantes será un funcionario perteneciente al subgrupo A1.

Para un nombramiento accidental el puesto debe estar vacante o que el titular no desempeñe sus funciones por los siguientes casos:

- Comisión de servicios
- Suspensión por un periodo superior a un mes
- Excedencia por cuidado de familiares
- Excedencia por violencia de género
- Incapacidad temporal por un tiempo superior a un mes
- Otros casos, donde la duración de la ausencia sea superior a un mes.

7.3.5 Nombramientos Interinos

Cuando no es posible la provisión de puestos con funcionarios con habilitación de carácter nacional, las Corporaciones podrán nombrar a un interino que deberá poseer la titulación exigida para el acceso al subgrupo A1.

La Comunidad Autónoma convocará la celebración de pruebas de aptitud bajo los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. En estas pruebas tendrán prioridad aquellos que hayan aprobado algún ejercicio en las pruebas de acceso a la subescala correspondiente.

Si la cobertura de un puesto mediante nombramiento provisional, comisión de servicios y acumulación, implicará el cese automático del funcionario interino que estuviera desempeñado el puesto.

8. DÉFICITS ACTUALES Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACIÓN

Después de analizar cuál es el régimen jurídico de los Funcionarios Habilitados de Carácter Estatal y de su evolución histórica, considero que estamos en condiciones de abordar el análisis de las carencias profesionales más relevantes que padecen este colectivo, y también analizaremos la última medida del gobierno que ha tomado para paliar algunos de estas deficiencias.

Como he comentado con anterioridad a lo largo de esta investigación, existe un gran **problema de plazas vacantes**. Para muchos funcionarios de la administración local este problema se mantiene por un desinterés de la clase política hacia los habilitados nacionales. Esta actitud resulta sorprendente porque si observamos la doctrina del Tribunal Constitucional en su STC 235/2000, de 5 de octubre, ha llegado a informar textualmente que: *“Estos funcionarios cumplen un papel central en la administración de los Entes Locales y quienes desempeñan o sirven aparecen así como la columna vertebral de la función pública”*. Esta sentencia se complementa con otra posterior, la STC núm. 76/2003, de abril, donde sus funciones se justifican por su *“... en cuanto a su desempeño se aspira y trata de conseguir la satisfacción de los principios de eficacia y legalidad en la actuación de las Administraciones Locales”*.

Como se puede observar, es de extrañar la despreocupación de los distintos órganos de gobierno hacia funciones que deben cumplirse en cualquier entidad local, ya sean ayuntamientos, diputaciones insulares, cabildos, consejos insulares u otros entes de misma naturaleza. Estamos hablando que sumando todas las subescalas el porcentaje de vacantes ronda el 40% del total de puestos, una cantidad desorbitada de vacantes.

Por parte del Gobierno, han aumentado la cobertura de plazas y de convocatorias de procesos selectivos, de hecho, en los últimos 6 años se han previsto el doble de plazas que el periodo anterior, lo que es claramente un dato positivo. Pese a ello, el número de aprobados ya sea de convocatoria interna o por acceso libre no es del todo alentador, ya que antes de la última reforma centralizadora del 2013 se cubrían la totalidad de las ofertas, hecho que actualmente no es así. No se trata de bajar el nivel la solución, pero quizá la solución pasa por plantear un proceso de selección más adecuado a los tiempos actuales, evitando el **excesivo rigor correctivo existente y optar más por una comprobación de las competencias adquiridas por los aspirantes**.

Otros de los grandes problemas son las **grandes diferencias retributivas**, esto se debe a que los funcionarios habilitados su retribución se divide en dos grupos: las *retribuciones básicas*, determinadas por el gobierno y homogéneas para todas las Corporaciones y las *retribuciones complementarias*, que están compuestas por el complemento destino, el específico, y otros de carácter eventual como pueden ser de

productividad, gratificaciones extraordinarias y los pluses de residencia que se conceden los destinos insulares.

Como es de esperar, **el complemento específico es el más determinante** para los funcionarios y el generador del problema que existe, y es donde se encuentra la clave de la cuestión, ya que no existe un patrón común mínimo que haga que exista una equiparidad, lo que hace que existan situaciones chocantes.

Por ejemplo, si nos referimos la Comunidad Autónoma de Cantabria:

Municipio	Población	Categoría	C. esp de FHN (anual)
Marina de Cudeyo	5.118	Entrada (2ª)	37.438,10€
Astillero	18.108	Superior (1ª)	35.542,40€
Santillana del Mar	4.172	Entrada (2ª)	26.005,70€
Laredo	11.148	Superior (1ª)	28.249,12€
Torrelavega	51.687	Superior (1ª)	37.704,24€

Tabla 8.1. El complemento específico de los FHCE en función de la población y categoría profesional.

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, vemos como las cuantías no guardan cierta proporcionalidad, al contrario, **se trata de un sistema arbitrario**. Vemos como complementos asignados a categoría de entrada son superiores a los de categoría superior y viceversa.

Como conclusión acerca de este problema, puedo añadir que, en un alto porcentaje, una plaza está cubierta o vacante en función del complemento específico que el ayuntamiento pueda ofrecer. Por ejemplo, en Cantabria, existen más de 30 plazas sin cubrir y uno de los motivos principales es el bajo complemento específico, ya que se tratan de municipios con un presupuesto muy bajo, donde casi el único funcionario es el secretario-interventor que se ve obligado ya no sólo a realizar sus funciones sino asumir todo tipo de tareas que en ayuntamientos más grandes existen otros funcionarios que las realizan.

El problema de los municipios pequeños no se trata de un hecho actual, todo lo contrario, ya en 1950 Cirilo Martín Retortillo publicó en su libro *El Municipio Rural* que ya existía un interés poco usual por la problemática de los gobiernos locales. Otro experto años después, José Fariña Jamardo, publicó en su obra *Agonía y muerte del municipio rural* un texto crítico con la situación de abandono de los pequeños núcleos rurales por parte del poder. Es decir, esta situación no es nueva que existe desde hace muchos años y el poder no ha sido capaz de paliar dicha debilidad.

Para intentar mejorar la situación de estos municipios pequeños, la Ministra de Política Territorial anunciaba que se elaboraría un *Estatuto Básico de los Pequeños Municipios*, cuyos objetivos eran los de fijar la población al territorio, mantener la calidad democrática del municipio y garantizar condiciones de calidad de vida correctas con independencia del territorio en el que residan. El 10 de enero de 2022, se formalizó el anteproyecto de ley de régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación.

Los contenidos de este documento muestran líneas estratégicas en sintonía con las medidas exigidas por las instituciones europeas en cuanto a la reforma del sector

público, una necesidad tras la crisis vivida por la pandemia y que ha empeorado tras la invasión rusa de Ucrania.

Si se menciona el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que hace preciso garantizar la prestación de servicios públicos a través de aplicaciones digitales, un objetivo complicado y ambicioso en el ámbito rural. El principal motivo de la creación de esta nueva legislación parece ser este plan.

Es cierto que algunas obligaciones de los municipios pequeños se han derivado a las diputaciones provinciales, esto es el *principio de diferenciación*, es decir, en trasladar obligaciones de nivel municipal al provincial. Diferenciación es, básicamente, tratar desigualmente a los desiguales, en lugar de aplicar una base que iguale a todos los destinatarios de las normas. Este trato diferencial debe estar justificado, que concurre principalmente a los pequeños municipios.

Este principio, en resumidas cuentas, con las novedades del Anteproyecto, al final hace que a los pequeños municipios no se les exceptúe de realizar gestiones o tramites, dichas obligaciones se mantienen, pero se les dice que recurran a las diputaciones provinciales, con lo cual, se le puede reducir capacidad a largo plazo, al ser cada vez más dependientes de la Diputación Provincial.

Un artículo clave es el 140 *“la simplificación y adaptación a sus características de la organización del Ayuntamiento o, en su caso, del Concejo abierto, así como la economía, la eficacia y eficiencia en su actuación, especialmente mediante la aplicación de medios electrónicos de fácil empleo por la ciudadanía”*: En este se produce la posibilidad de generalizar en su gestión la tramitación simplificada de los procedimientos, esta posibilidad ya estaba en la norma, pero con el Anteproyecto puede ser una solución normal (no excepcional) en los pequeños municipios.

Otra novedad es la atribución de competencias mediante una ponderación específica de capacidades de gestión, es decir, antes de ordenar una encomendar una tarea a los municipios de menor población se valorará si pueden asumir dicha tarea.

El artículo 144, contempla la posibilidad de encomendar desde los municipios más pequeños a las diputaciones provinciales la gestión ordinaria de asuntos de su competencia propia. Si las diputaciones no aceptasen se encargarían las comunidades autónomas, ya que se prevé que se realice un convenio sobre la gestión encomendada, ya que este tipo de relaciones, aunque en la anteriormente existiesen eran difícil de articular sin un acuerdo previo.

Por último, alguna especialidad adicional en materia de empleo público se añade en los artículos 148 y siguientes, donde se permite a los municipios más pequeños que las Diputaciones Provinciales realicen el proceso de selección.

También con este nuevo régimen que agrupaciones de ámbito autonómico fijen una sede administrativa común para sostener personal común, funcionario o laboral, para una eficaz realización de las funciones públicas. Estas medidas dan un paso intermedio hacia la fusión municipal.

Analizando **esta nueva reforma considero que no es tan distinta de la planteada en el 2013** en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que fue realizada en un marco de absoluta presión por la necesidad de rebajar deuda y déficits públicos, obligando a ayuntamientos y diputaciones a reducir sus áreas de actuación.

El anteproyecto tiene sus vías de solución por las comentadas de reducir de gasto público, pero sin llegar a la supresión de las diputaciones provinciales.

Pero para los municipios tengan una autonomía es necesario eximirles de una serie de exigencias que han sido pensadas para grandes instituciones con una mayor capacidad de gestión. **Un estatuto del pequeño municipio que favoreciese su existencia y no propiciar lentamente a largo plazo la desaparición de estos gobiernos locales por la incapacidad de estos a atender a sus obligaciones.** Considero además que las medidas del gobierno en atraer gente o empresas a que habiten las zonas rurales a cambio de incentivos no lo están enfocando en la dirección correcta al problema de la gestión local porque considero que es muy difícil cambiar a la sociedad con unos pequeños incentivos, quizá con un sistema de tributos como los hay en Alaska o en nuestro país como ocurre con las islas o en Ceuta y Melilla, podría mejorarse más la situación. ¿No es más esforzado vivir en un pueblo de Castilla-León que en las Islas Canarias? A veces en este país aplicamos una lógica tributaria en lugares donde no se sufren ciertas dificultades. En el caso de las empresas puede que convertir los pequeños municipios en zonas francas para concesión de licencias o flexibilidad en la norma puedan hacer que estas quizá quieran trasladarse a estos pequeños municipios.

Esto último son de las cosas que no se mencionan en la reforma del régimen local junto a **otro aspecto igual de importante que es la cantidad de personas que llevan adelante la gestión de las pequeñas entidades locales que con su valentía y coraje**, incluso exponiendo sus responsabilidades personales ya que en ocasiones se encuentran desinformados sacan adelante estas Corporaciones, y que desde mi punto de vista mejoraría el estatuto de los pequeños trabajadores. Los ciudadanos de los pequeños municipios han de considerarse siempre ciudadanos con tantos derechos como los de las grandes ciudades. Todos debemos ser conscientes de la importancia de las actividades que realizan, de la necesidad de proteger su territorio y de concienciarse de que son un papel clave para la reducción del cambio climático.

9. CONCLUSIONES

Los Ayuntamientos son los órganos de gobierno municipales, siendo la institución de carácter pública más cercana a los ciudadanos de a pie. Aunque a veces no lo consideremos así, estas instituciones son claves para que el Estado pueda realizar sus funciones de forma eficiente y eficaz.

Una de las figuras claves e indispensables para la gestión de los Ayuntamientos son los funcionarios habilitados, ya que, sin su aprobación, no se pueden llevar a cabo las medidas propuestas por los políticos. El Estado los constituyó por primera vez en 1812, para supervisar la actuación de los gobernantes. Aunque al principio la medida no fue un acierto, con el paso del tiempo la creación de los secretarios y posteriormente, la de los Interventores y Tesoreros ha sido uno de los mayores logros de la función pública española.

La normativa de los FHCE establece para dicho grupo la reserva de ciertos puestos y de las funciones de las corporaciones locales, pero, estos puestos no siempre están ocupados por funcionarios habilitados ni las funciones las realizan esto, en muchas ocasiones, estas funciones están ocupadas por otros trabajadores de la Corporación o incluso en pequeños ayuntamientos por vecinos.

Los FHCE desde su creación han sido una figura indispensable para el funcionamiento de los municipios, también han sido responsables y protagonistas de la transformación de los Ayuntamientos, en muchos casos con pocos recursos ya no sólo económicos sino también de personal. Ser Funcionario Habilitado de Carácter Estatal es bastante complejo, por eso es una figura donde es una necesidad seguir formándose tanto en materia de Derecho como de Contabilidad, ya que en cortos periodos de tiempo aparecen normas nuevas o hay que poner en funcionamiento nuevos procedimientos. Para más inri, en pequeños municipios el Secretario-Interventor se ocupa de todo, realiza funciones de auxiliar administrativo o incluso del Alcalde, siendo una carga de trabajo y funciones superior a la de su puesto. Aun así, se trata de un grupo de profesionales de gran nivel donde la polémica no suele ser la tónica general en un puesto donde los errores se pagan caro.

La mayoría de los Ayuntamientos de nuestro país tienen menos de 5.000 habitantes, que se encuentran en un caos de organización y económico sobre todo por la gran cantidad de vacantes existentes o por su ocupación por gente no lo suficientemente cualificada. En la actualidad una de los principales objetivos del gobierno es paliar dicha situación, la última medida es el Anteproyecto de Ley de los pequeños municipios, donde el objetivo es que estos últimos cedan competencias a las diputaciones provinciales y donde se busca a largo plazo fusiones entre municipios para hacer frente a tantas vacantes, aunque, como he comentado cuando analice dicha ley, creo que los cambios no son suficientes porque considero que las medidas no garantizar la supervivencia a largo plazo de los pequeños municipios, sólo paliar un poco la situación. Un Estatuto Básico del Pequeño Municipio reformado teniendo en cuenta la opinión de los funcionarios habilitados sería primordial para su existencia a largo plazo, así como otras medidas como una mayor presencia de las Diputaciones en las funciones de los pequeños municipios, dedicar más recursos en la formación y en la actualización de conocimientos y un importante control sobre el desempeño de las funciones y por último, creo una repoblación con unos buenos incentivos haga también que aumenten los habitantes en los municipios más pequeños y provocan unos mayores presupuestos públicos que hagan que FHCE tengan un mayor interés por estos lugares.

10. BIBLIOGRAFÍA

ACN. 2021. El reto de encontrar a un secretario para un ayuntamiento pequeño. *Segre*, 15 julio. [Consulta 2-1-2023]. Disponible en:

https://www.segre.com/es/noticias/comarcas/2021/07/15/el_reto_encontrar_un_secretario_para_ayuntamiento_pequeno_renuncian_porque_venir_trabajar_mucho_cobrar_poco_140872_1091.html

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

Business Insider. 2021. España se encuentra en la media de empleados públicos en la Unión Europea. [Consulta 19-11-2022]. Disponible en:

<https://www.businessinsider.es/espana-encuentra-media-empleados-publicos-ue-905101>

Conti Fuster, N. 2019. *Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local, elementos necesarios para una nueva regeneración*. A.A. Blasco Esteve (dir.), J.M. Socías Camacho (dir.). Tesis Doctoral, Universitat de les Illes Balears. Disponible en:

<https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/669866/tncf1de1.pdf?sequence=1>

https://csitalib.com/Media/csitalib/cliente/El%20Consultor%20de%20los%20Ayuntamientos%20n%C2%BA%201_2021.%20Enero.pdf

Cosital. 2022. Cosita, Presentación. [Consulta 16-11-2022]. Disponible en: <https://www.cosital.es/presentacion.html>

Cosital Cantabria. 2022. Empleo público. [Consulta 12-12-2022] Disponible en:

<https://cositalcantabria.org/web/index.php/empleo-publico/>

Diario Ley .2021. Los motivos en los ceses de libre designación. [Consulta 10-12-2022]. Disponible en:

<https://diariolaley.laleynext.es/dli/2021/05/11/los-motivos-en-los-ceses-de-libre-designacion>

Enciclopedia Jurídica. 2020. La Fe pública local, concepto y alcance. [Consulta 02-12-2022]. Disponible en:

<http://www.encyclopedia-juridica.com/d/fe-publica-local/fe-publica-local.htm#:~:text=La%20fe%20p%C3%BAblica%20local%20es,se%20confiere%20a%20los%20Secretarios.>

Euroinnova. 2022. Oposiciones Secretario-Interventor, requisitos. [Consulta 17-11-2022] Disponible en:

<https://www.euroinnova.edu.es/oposiciones-secretario-ayuntamiento#:~:text=Tener%20nacionalidad%20espa%C3%B1ola..para%20desempe%C3%B1ar%20la%20funci%C3%B3n%20p%C3%BAblica.>

Función Pública Hacienda. 2022. Función Pública, RCP, Boletines, Boletín Enero 2022 [Consulta 20-11-2022]. Disponible en:

https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/220101_Boletin_Enero_2022.pdf.pdf

Función Pública Hacienda. 2022. Función Pública, RCP, Boletines, Boletín Enero 2002 [Consulta 20-11-2022]. Disponible en:

https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/boletin_enero_2002.pdf.pdf

Intervención General de la Administración del Estado. 2021. Control, función interventora. [Consulta 02-12-2022]. Disponible en:

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/FI/Paginas/FunInt.aspx>

Instituto Nacional de Estadística. 2023. INE base, Demografía, Número de municipios por provincias, comunidades autónomas e islas. [Consulta: 18-11-2022] Disponible en: https://www.ine.es/daco/daco42/codmun/cod_num_muni_provincia_ccaa.htm

Instituto Naciones de Estadística. 2022. INE base, Número de municipios por comunidad autónoma y provincia y tamaño por municipio. [Consulta 20-11-2022]. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e245/p04/provi/I0/&file=0tamu001.px>

LÓPEZ-MONTOTO PÉREZ, L.M. Guía para alcaldes y concejales. Áreas de asistencia y modernización local. [Consulta 12-12-2022]. Disponible en:

<http://www.dpz.es/areas/area-de-asistencia-y-modernizacion-local/asistencia-a-municipios/ficheros/guia/Guia%20-DPZ-%202019-%20%2020%20-%20Tesoreria%20y%20recaudacion.pdf>

Ministerio de Hacienda y Función Pública. 2022. Cómo acceder a un puesto de trabajo como empleado público. [Consulta 15-11-2022]. Disponible en:

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Empleo%20Publico/Paginas/acceso-empleo-publico.aspx>

Real Decreto Legislativo 5/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de octubre de 2015. 261, pp. 11-13. [Consulta: 15 Noviembre 2022]. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>

Real Decreto Legislativo 128/2018, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. *Boletín Oficial del Estado*, 17 de marzo de 2018. 67, pp. 30813-30858. [Consulta: 15 Noviembre 2022]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-3760>

Rendición de cuentas. 2018. Información general, el equilibrio financiero local, la tesorería de las Entidades Locales. [Consulta 03-12-2022]. Disponible en: <https://www.rendiciondecuentas.es/es/informaciongeneral/equilibrifinanciero/TesoreriaEELL.html#:~:text=La%20funci%C3%B3n%20principal%20de%20la,de%20operaciones%20presupuestarias%20como%20extrapresupuestarias.>

Rivero Ortega, R. (2022) ¿Pueden esperar mejora los pequeños municipios en la España despoblada? Revista de estudios Locales-CUNAL 255, 10-26.

Temarios Oficiales. La función pública local. [Consulta 10-12-2022]. Disponible en: <https://temariosoficiales.com/wp-content/uploads/2021/06/TEMA-13-FUNCION-PUBLICA-LOCAL.pdf>

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.