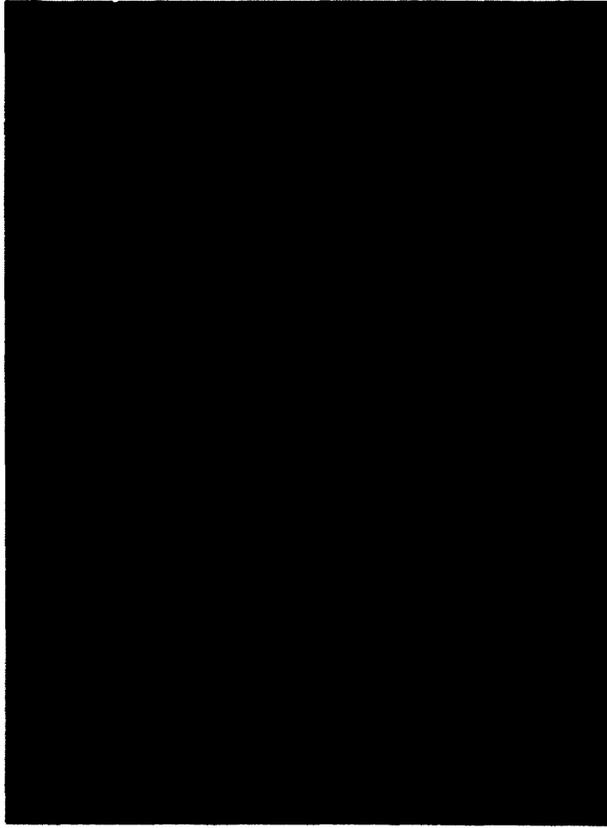


**La Función Pública
Local
y la
Habilitación Nacional**

Seminario sobre Selección, Formación
y Provisión de los Funcionarios de la
Administración local con Habilitación Nacional
celebrado en el INAP los días
25, 26 y 27 de junio de 1997

DOCUMENTOS
INAP



**La Función Pública
Local
y la
Habilitación Nacional**

Seminario sobre Selección, Formación
y Provisión de los Funcionarios de la
Administración local con Habilitación Nacional
celebrado en el INAP los días
25, 26 y 27 de junio de 1997

DOCUMENTOS INAP

Nº 12

Septiembre, 1997

Números aparecidos

- | | |
|--|--|
| 1.- CRECIMIENTO, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO, RETOS Y PISTAS PARA ENTRAR EN EL SIGLO XXI | 7.- MEJORAR LA COMPETITIVIDAD EUROPEA. |
| 2.- MODERNIZACIÓN Y CAMBIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. LA MISIÓN DEL INAP. | 8.- LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA: CONCEPTOS Y MÉTODOS PARA EVALUAR Y PREMIAR LA CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA O.C.D.E. |
| 3.- EL ESTADO ANTE LOS RETOS DE FIN DE SIGLO | 9.- NORMAS DE CONDUCTA EN LA VIDA PÚBLICA.
INFORME NOLAN |
| 4.- CARTAS DE SERVICIOS PÚBLICOS | 10.- EL DESARROLLO PARTICIPATIVO Y LA BUENA GESTION DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS. |
| 5.- REFORMA DEL APARATO DEL ESTADO EN BRASIL. | 11.- DOSSIER DE INFORMACIÓN SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO EN FRANCIA. |
| 6.- INFORME SOBRE CREACIÓN DE RIQUEZA Y COHESIÓN SOCIAL EN UNA SOCIEDAD LIBRE | |

Edita:

Ministerio de Administraciones Públicas

Instituto Nacional de Administración Pública

NIPO: 329-97-008-7

Depósito Legal: M-38846-1995

ISSN: 1135-7649

LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL

Y LA

HABILITACIÓN NACIONAL

**Seminario sobre Selección, Formación
y Provisión de los Funcionarios de la
Administración local con Habilitación Nacional
celebrado en el INAP los días
25, 26 y 27 de junio de 1997**

SUMARIO

1.	Presentación	5
2.	Introducción	6
3.	Conferencias	9
3.1.	"El cumplimiento de las funciones encomendadas a la habilitación nacional y la evolución de la Administración Local desde 1985". Luis Morell Ocaña.	
3.2.	"Las funciones reservadas a los Funcionarios con habilitación nacional". Ángel Ballesteros Fernández.	
3.3.	"La provisión de puestos y la autonomía local". Ramón Salanova Alcalde.	
3.4.	"La formación en la Administración Local". Jaime Rodríguez - Arana Muñoz.	
4.	Conclusiones de los Grupos de Trabajo	50

ANEXO

Asistentes	64
4.1. Conferenciantes	
4.2. Participantes	
4.3. Grupos de trabajo	
4.4. Participantes M.A.P. e I.N.A.P.	

PRESENTACIÓN

La colección Documentos INAP del Instituto Nacional de Administración Pública, se inició en el año 1995 con el propósito de difundir textos e informes de especial interés generados por Administraciones Públicas de otros países o que no hubiesen tenido la suficiente difusión por otros canales publicísticos.

Se pretendía con ello realizar una publicación ágil que enriqueciera el panorama de las colecciones y publicaciones que se estaban realizando sobre los temas de la modernización de las Administraciones Públicas y las políticas de recursos humanos, dando a conocer experiencias relevantes sobre estas materias, así como reflexiones e informaciones de carácter general.

En este momento y con once números de la colección ya publicados, Documentos INAP presenta con este nuevo número una nueva línea de actuación publicística al servicio de la difusión de las actividades del Instituto Nacional de Administración Pública, editando y presentando en la colección textos, ponencias y conclusiones de Jornadas, Seminarios, Reuniones y Actividades organizadas por el Instituto, de forma que sus contenidos puedan tener la máxima difusión y constituirse como un elemento más para la información, la reflexión y el debate en el ámbito de las Administraciones Públicas.

Así, en este número 12 de Documentos INAP se recogen las Ponencias y Conclusiones del Seminario sobre Selección, Formación y Provisión de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación Nacional, organizado por el Centro de Análisis y Formación Territorial, que tuvo lugar en el Instituto los días 25, 26 y 27 de junio.

Con su publicación el INAP pretende hacer llegar a las distintas Administraciones Públicas de España, especialmente a las Administraciones Locales y, dentro de ellas singularmente a sus funcionarios de Administración Local con Habilitación Nacional, sus conferencias y conclusiones, con la confianza de que su publicación, tanto por su contenido como por el rigor y la calidad que caracterizaron el Seminario serán de una gran utilidad.

INTRODUCCIÓN

Los días 25, 26 y 27 de junio de 1997 el Instituto Nacional de Administración Pública, a través del Centro de Análisis y Formación Territorial, organizó en su sede de Madrid, el Seminario sobre Selección, Formación y Provisión de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación Nacional, como foro de discusión y debate de profesionales de la habilitación nacional y expertos en los temas del enunciado, para efectuar una revisión y análisis del sistema actual. Este Seminario se realizó en colaboración con la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Administraciones Públicas y contó desde el primer momento con la participación entusiasta de los profesionales. Merced a su colaboración fueron posibles los resultados obtenidos.

El Seminario se programó considerando que en estos momentos coinciden un conjunto de procesos que se proyectan sobre la esfera del Gobierno y de la Administración Local, a partir de los cuales puede concluirse que estamos en una etapa de atención política a los temas locales.

La puesta en marcha de la negociación del denominado Pacto Local, que ha entrado en una vía de concreción de la que pueden esperarse efectos en un breve período de tiempo, y en la que se contempla también un ámbito de cuestiones cuya regulación corresponde al Estado y que afectan a elementos básicos de la organización territorial del Estado, puede dar lugar, a su vez, a modificaciones en la Ley de Bases del Régimen Local, con el fin de mejorar la efectividad de la Administración Local y adecuarla a las demandas y problemas de nuestra sociedad.

Por otra parte, la elaboración y tramitación del proyecto de Estatuto de la Función Pública, anunciado por la Secretaría de Estado para la Administración Pública, requerirá la consecuente aplicación a la Función Pública Local.

En este contexto, parecía oportuno examinar la experiencia acumulada desde la reforma del año 1985 en que se crea la Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación nacional, con el fin de hacer un balance de la problemática planteada y tratar de elaborar propuestas para dar solución a la misma .

La intervención del Estado en el sistema de la función pública local se fundamenta en la necesidad de garantizar la salvaguarda de los principios de eficacia e igualdad, de mérito y capacidad en la selección y provisión de puestos, persiguiendo también en el mundo local la

movilidad interadministrativa, que es un principio básico del régimen de la función pública y expresión del grado de integración de todas las Administraciones públicas.

Las cuestiones estudiadas se derivan de esta fundamentación, tratándose de examinar si esta intervención es adecuada y en qué medida son mejorables las actuaciones para dotar de mayor eficacia al actual diseño jurídico y administrativo.

Para analizar estas cuestiones se convocó este Seminario de profesionales y expertos en la materia, planteándoseles los temas principales que afectan al sistema en sus apartados de funciones, selección, provisión y formación, de manera que a partir del estudio y reflexión sobre los mismos, se pudieran aportar por los grupos de trabajo del seminario sugerencias, propuestas o conclusiones que sirvieran de opinión cualificada aportable a los procesos de toma de decisiones que sobre el sistema se pudieran adoptar.

Se trataba, en definitiva, de recabar la opinión cualificada de un grupo de profesionales, pertenecientes a las Subescalas de Funcionarios de Administración Local con habilitación nacional, sobre las cuestiones enunciadas que afectan al sistema de funcionarios de Administración Local y de llevar a cabo un encuentro entre profesionales y expertos para propiciar conclusiones a partir de la reflexión motivada por los temas que fueron objeto de comunicaciones.

La metodología que se utilizó en el Seminario consistió en la presentación de ponencias de cada uno de los temas a tratar, debatiéndose, en un primer momento, de forma conjunta, entre todos los asistentes, al objeto de obtener una visión global, y pasando posteriormente a un trabajo más exhaustivo y específico en cada uno de los tres grupos de trabajo que se constituyeron.

Las conclusiones alcanzadas en cada grupo se expusieron de forma conjunta ante responsables del Ministerio de Administraciones Públicas y del Instituto Nacional de Administración Pública.

El Seminario permitió que los ponentes y los participantes, así como los funcionarios de las unidades administrativas con funciones relacionadas con los temas de estudio, pudieran debatir sobre las materias que fueron tratadas. En esta publicación sólo se da cuenta de parte de ese trabajo.

Por otra parte, la participación de la Dirección General de la Función Pública, a través de la Subdirección General de la Función Pública Local, hizo posible la extensión de los temas a tratar y el enriquecimiento de las cuestiones aportadas a los debates.

Dado el interés que el contenido de los trabajos desarrollados en este Seminario encierra para quienes forman parte del sistema de la función pública local y, también, para quienes están implicados en el funcionamiento de nuestras Administraciones públicas, se ha considerado de manera positiva recoger en una publicación las Conferencias inéditas y las Conclusiones elaboradas por los grupos de trabajo y expuestas en la sesión de clausura del Seminario.

Finalmente, como responsable de la organización del Seminario quiero reconocer y agradecer públicamente el esfuerzo y la dedicación de los profesionales participantes, que han hecho posible con su dedicación al Seminario esta primera concreción de conclusiones a partir de su experiencia y de su vinculación a un sistema que persigue la eficacia como elemento constitucional y básico de la organización administrativa.

Adolfo Hernández Lafuente
Director del Centro de Análisis y Formación Territorial
del INAP

2. CONFERENCIAS

- 2.1. "El cumplimiento de las funciones encomendadas a la habilitación nacional y la evolución de la Administración Local desde 1985". Luis Morell Ocaña.**
- 2.2. "Las funciones reservadas a los Funcionarios con habilitación nacional". Ángel Ballesteros Fernández.**
- 2.3. "La Provisión de Puestos y la Autonomía Local". Ramón Salanova Alcalde.**
- 2.4. "La Formación en la Administración Local". Jaime Rodríguez - Arana Muñoz.**

2.1. "El cumplimiento de las funciones encomendadas a la habilitación nacional y la evolución de la Administración Local desde 1985". Luis Morell Ocaña.

I.- LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL DESDE 1985.

A) EL RÉGIMEN LOCAL EN EL TÍTULO VIII DE LA CONSTITUCIÓN.

1. El art. 137 y los sistemas históricos de inserción del Régimen Local en el Estado.

Con su luz y sus sombras, con sus subrayados y sus silencios el Título VIII cierra una etapa del Régimen Local; y deja abierta una nueva singladura para estas piedras milenarias de la convivencia. Aparentemente, el punto de partida es el mismo que se dibujó en la primera Constitución: las Provincias y los Municipios son expresión del Estado en la periferia; algún conocido autor señalará que, en la Constitución de 1812, eran los "agentes subalternos del Estado" en la periferia. De ahí que la Instrucción de 1823 sitúe en la competencia de Ayuntamientos y Diputaciones la proyección de las tareas de interés general en las distintas circunscripciones y términos locales. Se advertirá después que, de ese modo, el Gobierno no cuenta en la periferia con agentes asidos por una situación de subordinación jerárquica; por ello, desde 1833 en adelante, se llega al dualismo que prácticamente se sucede hasta el presente: la constitución de una Administración periférica del Estado, que se coloca frente a las Administraciones Locales, disputándoles la representatividad y las funciones en los diversos tramos de territorio nacional.

El art. 137 de la Constitución parece continuar aquel primer tramo del pasado, cuando señala que "el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias, y en las Comunidades Autónomas que se constituyan".

De ese modo parece ponerse punto final al orden burocrático que -contando con la legitimidad otorgada por el centro político- se expande por la periferia del Estado, y la subordina. Ahora esa periferia aparece institucionalmente encarnada en las instituciones territoriales, asumiendo una expresión representativa y no sólo administrativa. La organización territorial de las Comunidades Autónomas descansa, a su vez, sobre las Entidades Locales, marcando en cada caso las peculiaridades propias del territorio. La primera etapa del desarrollo constitucional tuvo por objeto la reorganización del Estado

a partir de las Comunidades Autónomas. Ahora no se trata de reorganizar el Estado, sino de insertar en él y en las Comunidades Autónomas a la sociedad civil. Esta es la tarea propia del Régimen Local; en el mismo se puede hacer realidad la identificación entre quién manda y quién tiene que obedecer: entre el Estado como red articular de la sociedad civil, y la propia sociedad civil.

2. Dimensión intra y extra comunitaria del Régimen Local.

Un segundo rasgo marca la evolución del Régimen Local a partir de la Constitución: es su cualidad bifronte, al decir el Tribunal Constitucional. Al tiempo que es elemento integrante de la organización territorial del Estado, constituye parte integrante también de la correspondiente Comunidad Autónoma. Es, en este aspecto, donde se aprecian unos matices que van marcando la realidad evolutiva, de acuerdo con la significación diferente que, en cada Región, tienen las Provincias, y también -aunque sea menos tangible-, los Municipios.

Desde luego, las Provincias se colocan una cierta situación polémica en el interior de las Comunidades Autónomas. Son aquellas una articulación peculiar de la sociedad periférica, cuajada tanto por la acción del Estado como de las municipalidades; con una dosis participativa, de unos y otros, bien diferente. La implantación de las Comunidades Autónomas lleva consigo, por supuesto, que ya no se pueda seguir afirmando la provincialización de nuestro Régimen Local. Muy al contrario, cabría ir refiriéndose a la "desprovincialización" del mismo. Ciertamente, la dimensión intracomunitaria del Régimen Local coloca a las Provincias en una situación diferente según de la regionalidad de que se trate. Estos años son los del encaje entre Provincias y Comunidades Autónomas pluriprovinciales. La Provincia es, no sólo una articulación-diferente de la región- de la sociedad periférica, sino que también es el punto de apoyo de las municipalidades en el desenvolvimiento de sus actividades prestacionales. Son tan trascendentes esas actividades que valdría la pena el esfuerzo por sumar Provincias y Comunidades Autónomas, más que la disputa por posiciones de referencia al Municipio. Adviértase que, quizá como siempre, la Provincia no va a recabar una fisonomía política propia y distinta de la regionalidad, sino una acentuación propiamente local.

La dimensión intracomunitaria tiene también su trascendencia en los otros dos segmentos del Régimen Local: las ciudades y áreas metropolitanas, y la sociedad rural. Es en las conurbaciones en donde se hace más patente la vinculación de la ciudad a la región y de la región a la ciudad; la región encuentra en los tejidos urbanos la sustancia misma de la propia regionalidad. La energía articuladora de la región radica, precisamente, en el espíritu de sus ciudades. De ahí la polémica que soterrada, o abiertamente, se instala entre las organizaciones metropolitanas o de grandes ciudades, y el Gobierno regional.

El Régimen Local adquiere, en fin, una significación más intensa cuando nos situamos en el medio rural. Es ahí donde las instituciones territoriales superiores, no sólo la Provincia, sino también la Comunidad Autónoma, el Estado e incluso las instituciones

europas, parecen estar muy atentas, sin embargo, en la sociedad rural el Municipio lo es todo. Y lo es, a pesar de que la legalidad le ha ido marginando, cada vez más, de los problemas reales de la propia sociedad rural.

Un último apunte, desde la relación entre Régimen Local y Comunidades Autónomas. Se ha de tener en cuenta, que hay regiones hechas a través de una determinada historia y regiones "desvertebradas": frecuentemente desvertebradas conscientemente, desde los poderes territoriales superiores. Y ahora les toca, contando con el Régimen Local como instrumento decisivo, la tarea de vertebración; tarea que, tal vez, otras regionalidades encuentran ya hecha y, precisamente, por el trabajo desde las propias municipalidades.

3. Régimen local y legislador sectorial.

El tercero de los rasgos definidores de la etapa que arranca en 1985, es que el Régimen Local queda en manos del legislador sectorial: tanto estatal como autonómico. Así lo evidencian los art. 2, 25 y 36 de la Ley Básica de Régimen Local. El primero de ellos pone la "efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales" en manos del legislador que regule los distintos sectores de acción pública. La propia Ley Básica no asegura un elenco de competencias a Municipios y Provincias.

En lo que concierne al Municipio, el art. 25 se limita a señalar los ámbitos de actividad en los que se le podrán atribuir competencias; pero esas competencias lo son en los "términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas". Ello, sin perjuicio de señalar en el art. 26 un conjunto de servicios que los Municipios pueden prestar, por sí o asociados, a sus poblaciones respectivas. Al enfocar la competencia provincial, el legislador básico señala que serán competencias de las Diputaciones Provinciales "en todo caso": la coordinación de servicios municipales, la asistencia y cooperación a los Municipios, la prestación de servicios supracomarciales, y el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia; a tal efecto, aprobará el Plan Provincial de cooperación a las obras y servicios de la competencia municipal. Incluso, esas funciones que, en todo caso, son de las Diputaciones Provinciales serán discutidas. Desde determinadas perspectivas doctrinales, se ha entendido que el "en todo caso" queda también a la disponibilidad del legislador sectorial.

B) TRAZOS DE LA EVOLUCIÓN DESDE 1985.

1. El mapa municipal y el romanticismo localista.

Por su parte, la realidad apunta, en primer lugar, a un replanteamiento, en nuestro Derecho territorial. Replanteamiento que viene del peso que tiene la historia; y que, al sentir de algunos, choca con la necesaria racionalidad que debe tener el mapa municipal. A esta racionalidad se refiere en concreto el legislador básico. Señala, en el art. 13, que

se podrán establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales. Sin embargo, frente al continuado intento del legislador estatal de fomentar una reordenación del mapa municipal, sigue mandando la presencia de la historia: una historia que es puro medievalismo, en la configuración de los Municipios españoles. Pero, además, la evolución nos ha ido llevando, y se puede también contemplar el Derecho territorial europeo, a las entidades territoriales como criaturas históricas. Es la expresión literal de la época en que fragua la Constitución de 1812; los Municipios son, entre nosotros, "unas criaturas históricas" que el legislador estatal, como ahora también el autonómico, no se ha atrevido a quitarles una existencia propia, en áreas de la nacionalidad. La reforma del mapa municipal tendría tal desgaste político que, como ocurre de 1812 en adelante, ni siquiera en épocas de un poder estatal absoluto ha sido realmente posible.

De lo que se desprende que la evolución de 1885 en adelante, ha debido ir tomando lo que pudiera llamarse el "camino largo" (en la metáfora platónica) para encontrar unos espacios ideales para el ejercicio de las competencias propias de unas administraciones finalistas, como son los Municipios. En este aspecto, la Administración Local española tiene que seguir por una senda emprendida hace más de un siglo; la unión entre Municipios es también la solución adoptada en los países de nuestro entorno. Valdría, por ello, el fomento de la mancomunación, al menos como solución positiva en un Régimen Local como el nuestro; en el que la prédica de una pretendida racionalidad no ha tenido, afortunadamente, un eco en los casi dos siglos de Régimen Local constitucional.

2. Representación electoral y problemas de la ciudadanía.

Desde 1978 en adelante, los Municipios y las Provincias adquieren la representatividad efectiva que deriva del componente electivo de los corporativos. La consecuencia inmediata fue la reorientación social de las funciones locales. La presión de la centralización llegó, en la etapa inmediatamente antecedente, a ir situando al Municipio en el carro de las preocupaciones de Estado. A eso llevaba también una consecuencia histórica: los Ayuntamientos son, al menos en la primera mitad del siglo XIX, el ariete del progresismo en sus denodados intentos de remodelar el centro político. Una composición electiva de los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales llevaría a situar, en el centro de su atención vital, al ciudadano. El Municipio aparece, en la actualidad, como una institución verdaderamente mediática en necesidades vitales como la vivienda y el desempleo. La evolución pone, no obstante, de relieve que, para cumplir adecuadamente esa finalidad de asistencia vital a la ciudadanía, el Régimen Local ha de contar unos recursos; recursos que se discuten, una y otra vez, desde las colectividades territoriales superiores.

La representación plena de Municipios y Provincias permite augurar que, en un futuro ya inmediato, la ciudad y, en general, las colectividades locales adquieran en la sociedad contemporánea el peso tiene en la consecución de objetivos propiamente sociales. La sociología, la política, no discuten el peso de la ciudad en el sentido de motor de las innovaciones. En la medida que la ciudad cobra expresión institucional en el Régimen

Local, ha de reivindicar un peso correlativo en el Estado y la Comunidad Autónoma.

Adviértase, en este aspecto, que es en la instancia local en donde, con plenitud, se puede hacer efectivo el deber de asumir la propia ciudadanía.

3. Régimen local y orden burocrático.

La evolución inmediata aparece por un último y decisivo rasgo: es la difuminación creciente del orden burocrático en el que descansan las organizaciones administrativas. Resulta significativo que los constituyentes y, en general, las ideas y fuerzas políticas, no han atribuido papel alguno al orden burocrático. La estampa recuerda la intención de HOBBS, disolver los cuerpos intermedios que corroen las entrañas del Leviathan. Ni siquiera han movido la evolución los preceptos constitucionales que, de modo expreso, apartan al funcionariado del orden de los trabajadores, marcándolo con la exigencia de los principios de mérito y capacidad, así como las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (art. 103.3). Muy al contrario, nadie parece creerse que las Administraciones Públicas han de reposar sobre el funcionariado. De ahí la galopante tendencia hacia la laboralización, que se hace presente, y en términos decisivos, en el seno del Régimen Local. Junto a la laborización de su burocracia, la configuración de vínculos precarios para el ejercicio de las funciones locales.

Estamos, por consiguiente, en una situación en la que se ha venido a replantear el carácter que el orden burocrático tenga en las estructuras de las Administraciones Locales y; se pone en cuestión el carácter de invariante o permanente que tiene la burocracia para nuestro Régimen Local. Parece como si el progreso del mismo quedara pendiente de la difuminación de su burocracia dándole un carácter sencillamente transitorio; destinado a desaparecer con la representatividad de sus instituciones. Sin embargo, hay que resaltar que en el contenido estructural de Ayuntamientos y Diputaciones el componente burocrático significa una parte de la propia sustancia. Sobre todo, allí donde el Ayuntamiento cobra una plenitud, quizá desgraciadamente, que es en el mundo rural. La burocracia municipal constituye el único punto de referencia que tienen las vecindades; aunque no sea más que en punto a su orientación que es una realidad social que es cada día más compleja.

II.- LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS A LA HABILITACIÓN NACIONAL: PROBLEMAS GENERALES.

A) SUSTANTIVACIÓN Y DESUSTANTIVACIÓN DEL ORDEN BUROCRÁTICO LOCAL.

1. Los niveles administrativo y político.

Al hilo de cuanto se acaba de señalar, hay que subrayar en el Régimen Local un desplazamiento de los estratos representativo y burocrático-directivo. Se produce, desde luego, un desplazamiento del estrato político hacia funciones directivas de carácter

burocrático. La Ley Básica de Régimen Local parte del designio de hacer efectiva la afirmación constitucional de que el gobierno de las Entidades Locales está en manos de los corporativos elegidos por la ciudadanía. Más aún, respalda ese designio mediante la configuración, en el art. 75, del Régimen de dedicación exclusiva aplicable a determinados de ellos. De ese modo se produce un desplazamiento hacia funciones directivas, carácter burocrático en nuestro régimen local. Resulta ser este fenómeno una consecuencia de la anterior administrativización de un Régimen Local no representativo, como es el que llega a las fechas anteriores a la Constitución de 1978. El sentido de este desplazamiento del estrato político hacia funciones directivas es el de una desburocratización indispensable: se trataba de colocar en su sitio a la capa de representantes que constituyen la Corporación Local. Hay, sin embargo, determinados aspectos en los que la presencia de la política lleva a un desgaste innecesario de los corporativos, sin ventaja alguna para la propia Corporación. Así, por ejemplo, los Tribunales de oposiciones y concursos, en los que la normativa vigente establece la presencia de gentes venidas del estrato político; o algo mucho más discutido, como son las adjudicaciones de contratos, en las que el trazo significativo ha de ser el cumplimiento de la legalidad. La decisión ha de recaer en quienes tengan la preparación necesaria, y la garantía de imparcialidad derivada de su condición de funcionario público. La política ha de quedar inmune frente a problemas que pueden resolverse, con arreglo a Derecho, y solamente con arreglo al mismo; de modo que la introducción a un factor diferente en la decisión no acarrea ninguna ventaja para la institución y para sus representantes.

Correlativamente hay que poner de relieve que desde 1993, se adentra en el Régimen Local el sistema de libre designación de determinados funcionarios con Habilitación Nacional. El sistema de libre designación no parece propio de determinados puestos de trabajo, como los del Secretario o Interventor de la Corporación, en los que su función es, precisamente, declarar un parecer en condiciones de independencia. El sistema de libre designación, con su secuela de libre remoción, hace muy difícil ganar esa independencia de juicio. Con independencia de ello, el sistema de libre designación vincula los Habilitados Nacionales al equipo de Gobierno de cada momento, siendo así que tendrán también que informar, en idénticas condiciones de independencia e imparcialidad, a las propuestas que realicen, frente al equipo directivo, quienes componen la minoría de la Corporación.

2. Funciones y garantías de imparcialidad.

Los Habilitados Nacionales se colocan en la Corporación, no sólo al servicio del equipo de gobierno, sino también de la Corporación en su conjunto. En la evolución cotidiana, se ha de cumplir el programa establecido por el equipo de gobierno para su mandato; pero, junto al mismo, hay funciones que constituyen una invariante, funciones de carácter permanente que son de la Corporación en cuanto a tal. La conservación de ellas, incluso frente a determinadas actitudes del equipo de gobierno, es tarea de carácter permanente que habrán de abordar quienes custodien la legalidad en vigor y las funciones inherentes a la institución en cuanto tal.

B) NACIONALIZACIÓN O DESNACIONALIZACIÓN DEL ORDEN BUROCRÁTICO DIRECTIVO.

1. Historia y presente.

Desde 1978 en adelante, se ponen en cuestión determinados aspectos de nuestro Régimen Local, con ánimo de realizar la corrección de trayectoria. Es, en esta perspectiva, cuando aparece el sentido histórico de la estatización de los denominados Cuerpos Nacionales. Parece claro que la intención de su creación es la de proporcionar una estabilidad a las funciones directivas, de carácter burocrático, de las Entidades Locales. Desde la creación, efectivamente, este orden burocrático encuentra en los Cuerpos Nacionales una vertebración y un punto de apoyo trascendente, que se proyecta sobre la efectividad de las instituciones. La estatización suponía, además una garantía en el desempeño de las funciones propias de los mismos; incluso, frente a los corporativos cuando desbordaran el ámbito de la legalidad. Pero, precisamente por ello, el Estado aprovecha esa función de control para estatizarla. Llega un instante en el que, a través de la conocida advertencia de ilegalidad, el Estado cuenta con unos funcionarios con aptitud bastante para desplazar el ejercicio de una competencia, desde la Corporación Local a la Administración del Estado. La exageración de las tareas de tutela por parte de la Administración estatal repercutirá negativamente sobre la andadura de los Cuerpos Nacionales, a partir de la Constitución de 1978. Es lógico que los corporativos pretendan que la autonomía local alcance su verdadera significación y sea ejercida en términos de una responsabilidad propia. No otra cosa establece la Constitución.

Sin embargo, la estatización de los Cuerpos Nacionales tuvo siempre un ingrediente del que no puede pasarse de largo. Es que las instituciones locales, con independencia de la diversidad regional, tienen frente a sí problemas comunes a todas ellas. La ciudad es siempre un conjunto de problemas que encuentra en la técnica las soluciones adecuadas. Como también el medio rural. De ahí que la configuración de funcionarios con nivel nacional tiene un sentido: no se trata de renovar un instrumento de poder del Estado, sino de tener en cuenta las posibilidades de mejora en el funcionamiento de las instituciones locales, a través de un tratamiento estatal de perfeccionamiento de sus funcionarios y de los métodos con los que hacer frente a aquellos problemas comunes.

2. La búsqueda de un renovado ámbito de identificación y de búsqueda de soluciones comunes.

Se trataría, más que del ejercicio de algunas competencias por parte del Estado, de reavivar lo que en tiempos pasados fue el ágora de los profesionales y de las técnicas de solución de los problemas de las Entidades Locales. Aquel punto de referencia, aquella especie de plaza pública que permitía que quienes ejercen la función en cada Corporación, en situación de aislamiento, tuviesen la oportunidad de encontrarse en un ámbito común: con los compañeros, discutir con ellos, y abordar en común los problemas cotidianos de las corporaciones locales.

No se trataría, por ello, de buscar algunas competencias al Estado en relación con los Funcionarios de Habilitación Nacional; y, en general, los funcionarios locales. Eso está ya, en la Ley de 1985, se trata, insistamos, de encontrar un lugar de identificación de unos profesionales rigurosamente aislados cada uno en su propio núcleo urbano; un lugar de encuentro con la simbología necesaria para proporcionar unidad al colectivo. Un lugar en el que se acometan soluciones, "saberes útiles" para el quehacer diario de estos profesionales.

C) HABILITADOS NACIONALES Y ESTRATO DIRECTIVO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

1. El encasillamiento histórico.

Desde la perspectiva de nuestro tiempo, podemos observar con claridad que la figura de los Cuerpos Nacionales se recorta sobre un fondo de problemas típico de nuestro siglo XIX. El Derecho positivo, sobre todo desde 1840 en adelante, proclama enfáticamente que las Corporaciones Locales tienen naturaleza económico-administrativa. Expresión con la que se pretende alejarlas formalmente de la política y asentarlas en espacios puramente administrativos. Ahora bien, como contrapeso del reconocimiento de un espacio local propio para el desarrollo de las actividades administrativas, se va sustantivando un sistema de controles, control de la legalidad y de la actividad económica-financiera. Importa al Estado el ejercicio de unas funciones de tutela sobre las Corporaciones Locales; funciones de tutela que, en lo que concierne a las actividades administrativas, se encuentra su centro de gravedad en el ajuste a la legalidad. Más allá de esa tutela de la legalidad, estará el quehacer de los políticos al frente de las Corporaciones Locales.

Hace algo más de 70 años, se produce la creación de los denominados Cuerpos Nacionales de Administración Local.

Hasta entonces, el desarrollo de las actividades profesionales, de carácter estrictamente técnico, había estado sometido-como señala la Exposición de Motivos del Estatuto Municipal de 1924- "al constante peligro que sobre sus cabezas cernía el vendaval político". La legislación consolidadora de los Cuerpos Nacionales no hizo otra cosa que distinguir y separar las dos órdenes, el político y el administrativo; sustantivando éste último a base de actividades de carácter técnico hasta entonces desempeñadas por los políticos y gentes de su confianza. Y era tan inestable la situación burocrática, al hilo de los cambios periódicamente producidos en el elemento político, que quedaban incluso afectadas situaciones personales jurídicamente consolidadas. Por ello, pudo señalar un autor defensor de la Administración ante la Jurisdicción contenciosa, y en relación al primer cuarto del presente siglo, que el noventa y ocho por ciento de los pleitos de personal de Administración Local eran resueltos a favor de los funcionarios.

Es cierto que, a tenor de la inveterada centralización que ha presidido la evolución de nuestro Régimen Local, la sustantivación de la gestión profesional se adoptó sobre la base

de estatizar una buena parte de las facultades que en materia de personal, correspondían a las autoridades locales. Estatización con la que se pretendía una mayor independencia en el ejercicio del control de la Administración del Estado, plasmado en técnicas diversas, la más llamativa de las cuales pudiera ser la famosa "advertencia de ilegalidad". Es claro, sin embargo, que aquella sustantivación es un logro que puede pervivir al margen de la eliminación futura de esos controles, o de la judicialización de los mismos. No sería, por ello, de razón confundir ahora una cosa con la otra.

Curiosamente, este fortalecimiento de la función gestora que supuso la configuración de los Cuerpos Nacionales de Administración Local fue acompañada, por otra parte, de una aparente funcionarización de los propios órganos de gobierno. La legalidad en vigor, o los textos no legislativos que de algún modo proporcionan una interpretación auténtica de la misma, se complacen en mostrarnos, bien al Presidente de la Diputación, bien al propio Alcalde, como un gestor, como un gerente de servicios de la Corporación. Sin embargo, tras aquellas enfáticas afirmaciones oficiales resulta bien patente cómo la política se introduciría en estas figuras (competencias del Alcalde en materia electoral durante la época del caciquismo, consideración del mismo como delegado del Gobierno, o como Jefe Local del Movimiento). Pero como, por supuesto, en los órganos de gobierno se residencian por la Ley de competencias típicamente burocráticas, el resultado será el de una indistinción constante entre administración y política. Indistinción apoyada, de hecho, por el dato de que, aproximadamente el 85% de nuestras Corporaciones Locales, jamás podrán permitirse el lujo de unos efectivos burocráticos mínimos pagados con su propio presupuesto.

Pese a todo, el sistema, en la práctica, fue depositando en los Cuerpos Nacionales una confianza y unas posibilidades de gestión profesional crecientes. Ciertamente, el legislador, y en un plano puramente formal, califica a los más significativos funcionarios locales -los de Cuerpos Nacionales- como puros asesores de la Corporación; magnificando de este modo el carácter decisorio que tienen las facultades de los órganos de gobierno y atribuyéndoselas de un modo aparentemente exclusivo. Bastará, a este respecto, tomar el articulado del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, de 1952, para caer en la cuenta del eufemismo que emplea el legislador: el Secretario de la Corporación, o su Interventor o Depositario, son asesores de la misma. Y a tal título de asesores se les van confiando una a una la casi totalidad de las actividades de gestión puramente administrativa; o, en su caso, económico-financiera. Ese eufemismo de la legalidad estaba, evidentemente, tratando de paliar algo que difícilmente ha querido admitir la legalidad político-administrativa de nuestro Régimen Local: el dato de que los funcionarios pudieran llegar a tomar decisiones que afecten a la comunidad.

2. El problema de la gestión directiva local.

Ese emboscamiento en una calificación de asesores de los que son verdaderamente gestores de la Corporación, pondrá de relieve, cuando llega la época democrática con la Constitución de 1978, una profunda paradoja. Paradoja radicada en que son los funcionarios los que administran, marginando a los corporativos. Una y otra vez habrá

que recordar que la denominada advertencia de ilegalidad del Secretario equivalía al paso del asunto a otras instancias, llevando consigo un desapoderamiento de la Corporación a efectos decisivos. De ahí que, desde el comienzo de las Corporaciones Locales representativas de 1978, se produce una evolución tendente a las siguientes consecuencias: 1) residenciar en los miembros de la Corporación las facultades de gobierno y administración de las mismas; 2) la marginación formal de los Cuerpos Nacionales, respecto de las actividades gestoras. Es tan fuerte esta corriente que, incluso, parece acabar llevándose por delante a los propios Cuerpos Nacionales. No ha sido así, pero, desde luego, la legalidad en vigor pone de relieve hasta qué punto los Cuerpos Nacionales quedaron acantonados en cometidos ajenos a la gestión diaria de las actividades locales.

Es entonces cuando se puede observar con claridad que el modelo de funciones de los Cuerpos nacionales estaba demasiado cerca de los quehaceres y problemas del Estado del siglo XIX. Ese Estado quería introducirse en el control de las actividades locales mediante la sustantivación de Cuerpos de Funcionarios poseedores de esos mecanismos de control y directamente dependientes del propio Estado.

Unos Cuerpos Nacionales cuyas funciones habían ido avanzando hacia campos que, sobre todo en las grandes Corporaciones, son propias de los políticos más que de los funcionarios. Advértase que el problema es muy diferente en los Ayuntamientos urbanos y Diputaciones Provinciales, y en las Corporaciones del medio rural. En éstas últimas, aproximadamente el 96% de la totalidad de Ayuntamientos españoles, la burocracia es el Secretario y el afán auxiliar. Y lo es todo desde el punto de vista de su significación en un medio en el que la única Administración existente es la local, la que está cerca del ciudadano y puede proporcionarle, aunque no sea más que la información necesaria para poder moverse y actuar como tal ciudadano. Si en el mundo rural la problemática es muy particular, en los Ayuntamientos urbanos de una cierta envergadura, los corporativos tenían que asumir con claridad las tareas de gobierno y distinguirse, igualmente con claridad, de los Funcionarios Públicos.

La política recobra su protagonismo y va hacerlo, cabalmente, a cambio de un acantonamiento de los antiguos Cuerpos Nacionales. La época de la transición manifiesta una inestabilidad en la situación de los Funcionarios con Habilitación Nacional. Se produce, además, una generalización de las figuras del interino y del contratado para el desarrollo de funciones típicas de los Cuerpos nacionales. Como también la instauración de apoyos de tipo gerencial o de confianza, en cuanto sustitutivos de Nacionales.

Va pasando ya la época del desajuste, desajuste que lógicamente ha tenido un nivel alto de violencia, puesto que se ha producido en el interior de las Corporaciones Locales entre dos estratos o clases que vienen teniendo una profunda incomprensión mutua, entre nosotros: los políticos y los funcionarios.

3. Problemas de la función directiva local.

Las Corporaciones Locales deben ser calificadas como entidades finalistas; es decir, dedicadas a la realización de tareas con directa incidencia sobre la actividad de los vecinos. Parece lógico pensar que una función directiva profesional debe quedar, en cualquier caso, a cargo de quienes tengan una específica preparación para actividades gestoras. No tiene sentido acantonarla en tareas de control y asesoramiento. En este aspecto, la línea de concepción de los Cuerpos Nacionales parece, al menos aparentemente, llegar a tocar fondo en la vigente Ley Básica. En ella, los Funcionarios con Habilitación Nacional tienen, sobre todo, un carácter de asesores, de fiscalizadores de la gestión que parece corresponder íntegramente a otros. Esos otros son, como refleja la propia Ley Básica, los corporativos elegidos por el propio vecindario. Parece que, de este modo, el legislador ha terminado ajustando dos piezas diferentes, cada una de las cuales aparece cubriendo unos cometidos propios.

Sin embargo, en el 96% de nuestras Corporaciones Locales, las que no componen un medio estrictamente urbano, los Habilitados Nacionales desbordan, con mucho, ese cometido puramente asesor y fiscalizador. En el medio rural, la inmensa mayoría de los Municipios españoles, el Secretario, el Interventor o el Secretario-Interventor, lo son todo desde el punto de vista de la composición burocrática; de ahí que sean, no sólo asesores y fiscalizadores, sino también gestores. Ello sin perjuicio de que los corporativos asuman tareas de dirección de la actividad local. Es, por ello, en el orden estrictamente urbano donde la realidad de unos Habilitados Nacionales limitados al control y a la fiscalización parecen cobrar sentido. Recuérdese que ello afecta a no más del 5% de nuestras Entidades Locales. Ahí, en el estrato urbano es donde se aprecia más claramente las limitaciones de concepción de los actuales Habilitados Nacionales. En cuanto la Corporación tiene una cierta dimensión, el Habilitado Nacional se queda con la responsabilidad por el ejercicio de las funciones que le son propias; pero el ejercicio directo no podrá realizarlo por sí sino a través de delegados designados por la Corporación a su previa propuesta.

La situación existente en la actualidad viene marcada por la conjunción de dos situaciones estrictamente contrapuestas: en lo que se refiere a los habilitados nacionales: 1º) quienes ejercen en el medio rural que lo son todo para los corporativos; y, en general, para la sociedad rural frente a la cual poseen un conjunto de saberes útiles y lo detentan en situación de práctica exclusividad; 2º) en el medio urbano, en el que al traspasar una determinada magnitud, esa función de asesores y fiscalizadores va pasando a Delegados no pertenecientes a dicha habilitación para la que queda sólo la responsabilidad. Queda, por ello, un hueco creciente en cuanto las Entidades alcanzan una determinada magnitud, en el que escapan del campo de estos funcionarios un conjunto de problemas que han de abordarse en el quehacer diario de las Corporaciones. No son sólo tareas de asesoramiento y fiscalización, sino tareas de gestión.

En alguna ocasión se ha pretendido ensanchar el ámbito de la Habilitación Nacional para abarcar algunas otras carreras, como puede ser la profesión de urbanista. Más ampliamente, quizá convenga replantearse la Habilitación Nacional para poder ir

componiendo un estrato interprofesional. Se trataría de diseñar un conjunto de problemas y quehaceres de carácter directivo, en el que se incluyan los saberes útiles para la Administración Local; aquellos quehaceres y saberes susceptibles de un planteamiento común, a nivel del Estado. Los problemas de la ciudad, como los del medio rural, están necesitados de un planteamiento que sume la totalidad de inquietudes a efectos de sus soluciones. Los problemas de la Administración Local, con independencia de la particularidad que tengan en cada Comunidad Autónoma, pueden acceder al establecimiento, no tanto para establecer líneas de mando sobre la Administración Local, desde el Estado; muy al contrario, para establecer líneas de solución, ir creando un acervo común de soluciones para aquellos problemas: no se trata, insisto, de potestades, sin del acarreo de soluciones.

III.- EL SECRETARIADO.

A) PERFIL HISTÓRICO.

Hasta llegar a la Constitución de 1978, se acepta que los Cuerpos Nacionales detentan una serie de facultades de carácter gestor. En lo que hace al Secretario de la Corporación, se le viene a identificar con el Jefe de Personal y, en general, el directivo Coordinador. El primero de los Proyectos de Régimen Local correspondientes a la etapa constitucional, se limitará a señalar que los Cuerpos Nacionales pueden recibir de la Corporación funciones de dirección, coordinación y gestión de asuntos administrativos, propios de la entidad. La responsabilidad directiva y gestora va a recaer sobre los propios Corporativos; para ellos se prevé la dedicación exclusiva a la Entidad. Desde el punto de vista de las funciones de asesoría y fiscalización, la evolución ha llevado a ir cubriendo el hueco de los Cuerpos Nacionales con una gama de asesores designados por la Corporación en virtud de una relación de confianza.

B) ASESOR O GERENTE.

1. La función de asesor.

El otro rasgo que dibuja el perfil histórico de la institución es el de su papel de control de la legalidad. Recuérdese la ya notada advertencia de la ilegalidad. Era un resorte que el legislador manipulaba para llevar a cabo dos consecuencias ahora inaceptables: 1) el predominio del Secretario sobre la Corporación, a la que podía neutralizar mediante la simple advertencia de ilegalidad del acuerdo adoptado o a adoptar. La legalidad aparecía, así, como obstáculo para el desarrollo de tareas que la Corporación entendía que eran favorables a la vecindad. La legalidad se tomaba como un obstáculo y la advertencia de ilegalidad como una técnica de desapoderamiento de la competencia local que se trasfiere así, para el caso, al Estado.

Sobre ese perfil histórico hay que añadir ahora la constante caracterización del Secretario de la Corporación como asesor de la misma. Hubo un tiempo en el que el

Régimen Local quería cubrir las funciones gestoras; y, en tal caso, aparecieron los denominados Directores de Servicios, descabalgando efectivamente al Secretario de la tarea propia de los Gerentes de la Corporación. La evolución desde 1985 en adelante acantona al Secretario en la condición de asesor con apariciones tasadas. No le es asignada jefatura ninguna, en relación con personal o servicios corporativos, más que los que de modo directo dependan de él; es decir, el Secretariado.

En el art. 3 del Real Decreto 1174/1987, se puede advertir con claridad que, en el reconocimiento del asesoramiento legal, como función propia del Secretario, se introduce un trascendente recorte. De la vieja técnica del *staff* en la que el Secretario asiste permanentemente a los órganos de gobierno de la Entidad, y particularmente a su Presidente, se produce un regreso: ahora es el sentido tradicional de la consulta, del asesoramiento. El mismo se formaliza y decanta en el informe; es decir, el trabajo elaborado aparte y que se inserta en un procedimiento administrativo que camina hacia la Resolución. El informe, además, sólo será preceptivo en casos muy concretos que señala la propia normativa. La consecuencia es que el Secretario, en cuanto asesor en el sentido tradicional, queda al margen del carácter de asesor permanente y se le aparta de la posición con carácter de *staff* necesario en el desarrollo de la gestión local. Este papel, que asumen asesores ajenos a los Cuerpos de Habilitación Nacional es la consecuencia del recorte que, desde la Ley Básica de 1985, se va a producir. La consecuencia es la de que: o los Habilitados Nacionales se quedan insensibles al recorte, o reaccionan reconquistando parcelas de función que han sido perdidas. Para este trabajo sólo hace falta la aplicación de los propios saberes a las necesidades cotidianas de la propia Corporación. De lo contrario el paso del tiempo nos hará evidente que el viejo *officium*, ha sido trasmutado en un nuevo *ordo dignitatum*, es decir, en un conjunto de dignidades que están en la Corporación, poseedores de saberes que, sin embargo, no las pueden aplicar a las necesidades del mundo circundante.

En lo que concierne a la función fedataria, el Texto Refundido de Régimen Local, en su art. 162.2, se refiere a que las funciones de la Secretaría, entre las que se encuentra la de fe pública:

"el alcance y contenido de la expresada función será determinado reglamentariamente por la Administración del Estado".

Esa determinación es, precisamente, la que se hizo en el Reglamento del Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local de carácter Nacional, Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre. Más concretamente, su art. 2º. Según el mismo, la función de fe pública se refiere a la preparación de los asuntos que han de ser incluidos en el orden del día de las sesiones que celebren los órganos municipales, la custodia de la documentación de los expedientes, desde el momento de la convocatoria; y, en último término, levantar acta de las sesiones de los órganos colegiados, que luego se transcribirá en el Libro de Actas correspondiente.

En lo que concierne al valor del acta que realice y suscriba el Secretario, hay que estar a lo dispuesto en el art. 1216 del Código Civil, según el cual

"son documentos públicos los autorizados por un Notario o empleado público competente con las solemnidades requeridas por la Ley".

Añadiendo el art. 1218 que

"los documentos públicos hacen prueba, aun contra tercero, del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste. También harán prueba contra los contratantes y sus causahabientes, en cuanto a las declaraciones que en ellos hubiesen hecho los primeros".

Naturalmente, para que estas operaciones pudieran integrarse en el ámbito de la competencia objetiva, a que alude el art. 1216, de los Secretarios, el acto sólo puede hacer referencia a la Corporación, a un acto administrativo suyo, no una conjunción de voluntades pública y privada que se despliega en el ámbito mercantil; resultando, en consecuencia, dudosa la competencia de dicho funcionario al estar ante Contratos de Derecho Mercantil.

Se trataría, en definitiva, de un medio de prueba, como señala el art. 578 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. El valor probatorio, pero no inatacabilidad, que señala reiteradamente la jurisprudencia; pongamos, por ejemplo, las Sentencias de 26 de junio de 1891 y la de 6 de abril de 1984.

Es, pues, el ejercicio de la fe pública en el interior del propio órgano, y en relación con las actuaciones de sus órganos representativos. En ocasiones, se recuerda la larga historia de esta función, y, por consiguiente la posible caracterización del Secretario como un fedatario. Las limitaciones, sin embargo, son evidentes. Para el desarrollo de esta simple función, las concepciones actuales de la actividad fedataria harían innecesaria la figura de la función secretarial. En todo caso, la fe pública en el interior del propio órgano, parece uno de los cometidos del Secretario de una institución; no sería, por ello, característica del Habilitado de carácter Nacional, sino propio de la actividad del Secretariado, en general.

IV.- LA INTERVENCIÓN.

A) PERFIL EVOLUTIVO

La evolución histórica que concluye con la creación del Cuerpo Nacional de Interventores de Fondos es, por sí sola, expresiva de la paradójica contradicción entre las intenciones con que el aparato del Estado fue moviéndose en ese proceso creador, y los resultados en que dicha creación concluye. En la configuración de los actuales Interventores concurre, en primer lugar, la tarea, tradicional en la organización municipal, de elaboración de las cuentas de la entidad, que luego se eleva hacia una gestión económica complicada cuando las Haciendas locales penetran en el sistema fiscal y hacen

descansar sus fuentes de ingresos sobre los tributos ; y, cuando, por último, el gasto local se funcionaliza hacia una variada serie de servicios con una infraestructura financiera.

De aquí que el origen de este Cuerpo venga ligado a la ordenación de los presupuestos y contabilidad locales, reiterada en multitud de disposiciones decimonónicas pero que no llega a hacerse efectiva hasta que la Ley de 20 de septiembre de 1865 constituye el Cuerpo de Contadores de Fondos provinciales. Una vez constituida la adecuada estructura burocrática, la lógica irá imponiendo el traspaso a dicho Cuerpo de tareas de carácter estrictamente técnico y de guarda de la legalidad económica-financiera. Pero, además, la institución se va desprendiendo de la primitiva dependencia directa y exclusiva del Gobierno Civil hasta configurarse como un órgano de la propia Corporación Local: con la única secuela del deber de advertencia de ilegalidad que, como en el caso del Secretariado, pone en juego los poderes estatales de control. La evolución queda entonces lograda: los Interventores de Fondos constituyen un Cuerpo Nacional logrando una posición objetivada que les permite realizar su quehacer con plena independencia de criterio, aunque siempre al servicio de la Corporación en que estén destinados. Este debiera ser, desde luego, el punto de partida desde el que abordar su ordenación. Veamos ahora más de cerca su cometido funcional y, consiguientemente, el posible sentido de esa ordenación.

B) GESTIÓN O CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICA FINANCIERA LOCAL.

La evolución nos sitúa la Intervención de Fondos, en las Corporaciones Locales, con un enfoque en el que, al menos aparentemente, queda colocada al margen de la gestión local propiamente dicha, y tan sólo como un garante de la legalidad en materia económico-financiera. Ciertamente, la Intervención, en general, tiene ese trazo en el Derecho positivo español.

No obstante, quedó situada en el régimen local, en un contexto en el que además del control, se le otorgan facultades gestoras: las que no quedan en manos de los órganos de gobierno, en el marco de la función económica-financiera. Esas facultades gestoras aparecían como emboscadas en una función de asesoría de la Corporación en esa materia. El Texto Articulado de 24 de junio de 1955 permitía observar, con cierta claridad, (art. 790) que los Interventores tenían una órbita funcional prácticamente equivalente a la actividad corporativa, siempre en el área económica-financiera. Se le atribuía, en la práctica, la gestión presupuestaria: la elaboración de anteproyectos de Presupuestos y sus modificaciones, y las actividades de ejecución en orden a ingresos y gastos.

Por el contrario, ahora señala el Reglamento de 1987 (art. 4º), que estamos ante la función de "control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria". De ahí que se asigne a la Intervención el simple informe de los proyectos de Presupuestos y de los expedientes de modificación de créditos, así como cualquier otro informe que le sea solicitado sobre la materia presupuestaria. La elaboración del Presupuesto, y de sus modificaciones, es cometido del correspondiente corporativo,

respecto al cual la Intervención cumple ahora una tarea de simple informe. Por otra parte, de modo atenuado, se refiere la Ley de Haciendas Locales, a ese desdoblamiento de la actividad interventora, tratando de superar el ajuste a la legalidad, para incluir también problemas de eficiencia de la actividad administrativa. En tal aspecto, la Intervención se realizará "de conformidad con las disposiciones y directrices", más los acuerdos que al respecto adopte la Corporación. El Interventor carece de iniciativa, como le ocurre también en lo que se refiere a la emisión de informes en materia económica-financiera.

En la función de Contabilidad, en ella pueden coincidir Intervención y Tesorería. Es, precisamente, en el planteamiento de la Contabilidad en donde se permite una cierta iniciativa a los Habilitados Nacionales. Por una parte, las Entidades Locales están sometidas al régimen de contabilidad pública. Pero, en esa materia, se le otorga la tarea de emitir las instrucciones técnicas oportunas e inspeccionar su aplicación (art. 6º.1.a). Es el único aspecto en el que la Intervención pueda tener iniciativa propia, a la luz del Reglamento de 1987.

La configuración de unos órdenes territoriales autónomos, tal y como establece la Constitución, permite pensar seriamente una transformación de la dependencia funcional de estos Habilitados Nacionales que van a cumplir una misión de fiscalización económica en los distintas Entidades Territoriales. Si se tiene en cuenta que, en las Comunidades Autónomas, se sitúan organismos que asumen la función de control de la contabilidad administrativa, cabría manejar una posibilidad: que esta función fiscalizadora y los Funcionarios que la realicen, esto es, los Interventores de Fondos, fueran delegados de estos órganos de la jurisdicción contable.

Otra cuestión importante, dado que nuestro Régimen Local no incluye Corporaciones de amplio volumen gestor sino un número muy limitado, es la posibilidad de configurar Intervenciones de Fondos en niveles comarcales. Desde ese nivel comarcal, la Intervención podría asumir, según los casos, ambas funciones de gestión de trabajo diferente. Desde la cabecera comarcal, asumirían la tarea de gestión y aseguramiento económico-financiero de las Corporaciones incluidas en el área territorial de que se trate; y también, desdoblándola del control y fiscalización.

La idea de Intervenciones de Fondos con un área territorial superior a la del término municipal aparece ya en el Decreto de 4 de febrero de 1931, en la que se creaban las Intervenciones de partido judicial. Tales Intervenciones dirigían la contabilidad cuidando de que se llevasen los Libros en la forma legal; cuidaban de la elaboración de los presupuestos ordinarios y extraordinarios y de las cuentas que habían de aprobar y presentar los Ayuntamientos. Realizando, en último término, un función de asesoría.

Desde aquella fecha de 1931, las casi seis décadas transcurridas han ido evidenciando que la realización de una serie de tareas burocráticas y gestoras, propias de nuestro Régimen Local, pueden realizarse cumplidamente sobre áreas comarcales; es más, el restablecimiento de las áreas comarcales no vendría a suponer otra cosa sino el reconocimiento de una ordenación histórica del territorio de la que se prescindió, sin

mucha ventaja en la eclosión del Régimen Municipal contemporáneo español.

V. LA TESORERÍA.

La Tesorería, entendida como función que da lugar a un puesto de trabajo asignado a los Habilitados Nacionales, comprende fundamentalmente estos dos aspectos: 1) el manejo y custodia de los fondos, valores y efectos de la Entidad Local; 2) la Jefatura de los Servicios de Recaudación.

Una problemática particular se plantea cuando confluyen Intervención y Tesorería sobre la problemática de la contabilidad. Concretamente, la Tesorería ha de reflejar documentalmente los flujos reales de ingresos y pagos en la Corporación; aunque su formalización contable, en términos rigurosamente exhaustivos, ha de ser cuando la Intervención expida los documentos correspondientes. Desde esta perspectiva, valdría la pena que la legalidad hubiera reconocido con claridad que la jefatura de los Servicios económicos corresponde al Interventor. La actividad de Tesorería puede tener una sustantivación funcional propia cuantas veces se haya de hacer efectiva la Jefatura del Servicio de Recaudación.

VI. DELEGACIÓN DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDAD.

Queda para el final el planteamiento de un problema realmente sorprendente: la diferenciación entre el ejercicio de las funciones atribuidas a los habilitados nacionales, y la responsabilidad administrativa derivada del ejercicio de aquellas funciones. Como se observa con claridad en el art.92.3 de la Ley Básica de Régimen Local, a los funcionarios con habilitación nacional no les están reservadas las funciones que a continuación detalla el precepto; sólo está reservada a estos funcionarios la responsabilidad administrativa que se derive de su ejercicio, es decir, "esas funciones podrán ser encomendadas por la corporación a funcionarios propios de la misma carentes de la habilitación de carácter nacional". El responsable por el desarrollo de esas funciones cumple con realizar la propuesta correspondiente de un funcionario determinado; el mismo actúa como delegado del funcionario con habilitación nacional. Esto, que ha sido reiteradamente reconocido, en este sentido, por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de 14 de enero de 1992, 25 de febrero de 1993, 15 de abril y 29 de septiembre de 1994, 12 de junio de 1995) implica que, en los Ayuntamientos urbanos, basta con que exista un funcionario para las funciones de secretaría y otro para las de intervención; teniendo un sólo sumando para cada una de estas funciones, está cumplida la Ley, puesto que si hacen falta más funcionarios para el desarrollo de aquellas funciones, puede habilitarles la propia corporación, sin perjuicio de que el responsable, el habilitado nacional, aparezca realizando una propuesta de delegación. Más le hubiera valido a la Ley Básica de Régimen Local identificar habilitados y funciones, haciendo lógica la deducción de la correspondiente responsabilidad. Al no hacerlo así, entre la denominada "habilitación nacional asistida", con que pueden contar las Diputaciones Provinciales, y la Delegación para los Ayuntamientos urbanos, puede desde luego reducirse el papel de los habilitados nacionales a la práctica.

2.2. "Las funciones reservadas a los Funcionarios con habilitación nacional". Ángel Ballesteros Fernández.

I.- FUNCIONES RESERVADAS A LOS FUNCIONARIOS EN LA LRBRL.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, consecuenta con la opción de la Constitución en favor de un régimen estatutario de los servidores públicos (según puso de relieve la STC 99/1987 de 11 de junio), establece, en su artículo 92.2, que "Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto a estatuto funcional, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función".

Como es sabido, el Auto del TSJ de Cataluña de 26 de noviembre de 1993, ha planteado cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 92.2 LRBRL, por presunta infracción del art. 103.3 CE al entender que no se contiene en aquel precepto una determinación material suficiente de los ámbitos de prestación de servicios incluidos en la relación funcional. Pero esta concreción sí que existe respecto de aquellas funciones (Secretaría y Control y fiscalización interna y contabilidad, tesorería y recaudación) que la misma LRBRL declara necesarias en todas las Corporaciones locales, quedando reservada la responsabilidad de su desempeño a funcionarios con habilitación de carácter nacional (art. 92.3); salvo las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación que podrán ser atribuidas a miembros de la Corporación o funcionarios sin habilitación de carácter nacional, en aquellos supuestos excepcionales en que así se determine por la legislación del Estado (art. 92.4).

II.- LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL.

La LRBRL (art. 98.1) no determina la naturaleza de estos funcionarios con habilitación nacional, sino que se limita a encomendar a un ente estatal (hoy, el INAP) su "selección, formación y habilitación" y a señalar que "quienes hayan obtenido la habilitación...ingresarán en la función pública local y estarán legitimados para participar en los concursos de méritos convocados para la provisión de las plazas o puestos de

trabajo reservados a estos funcionarios en las plantillas de cada entidad local (art. 98.2). Tampoco se cuida de precisar la LRBRL la relación que existe entre estos funcionarios con habilitación de carácter nacional con los anteriores Cuerpos Nacionales de Administración Local; de éstos, sólo suprime, expresamente, el Cuerpo Nacional de Directores de Bandas de Música Civiles, y, respecto de los restantes, se limita a dejar constancia de que su "régimen estatutario" será de aplicación en todo aquello que sea compatible con la nueva normativa, y de que los actuales miembros de tales Cuerpos Nacionales "tendrán, a todos los efectos, la habilitación de carácter nacional regulada en esta Ley" (Disposición Transitoria Séptima).

De los preceptos de la LRBRL a que se ha hecho mención resulta claro el criterio del legislador básico: los funcionarios con habilitación de carácter nacional son funcionarios locales, a los cuales el Estado se limita a "habilitar", esto es, a otorgar el título que les legitima para ocupar los puestos a ellos reservados en las Entidades locales.

El Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local (aprobado por RD 781/86), mantiene el mismo criterio de la LRBRL, en cuanto conceptúa de funcionarios de la Administración local a las personas vinculadas a ella por relación de servicios profesionales y retribuidos regulada por el Derecho administrativo (art. 130.1), diferenciando los funcionarios de carrera que ocupen puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional de los restantes funcionarios; y señalando que aquellos se integrarán en las escalas, subescalas, clases y categorías de cada Corporación (art. 131.1). El Estado se reserva determinadas potestades de reglamentación del régimen general de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y algunos actos de ejecución de la normativa, como es la "expedición de los títulos acreditativos de la habilitación" (art. 129.2.b/), pero atribuyendo la competencia de ejecución, de modo general, a las Comunidades Autónomas (art. 159.1, 160.3, 4 y 5)

El RFHN estructura la habilitación de carácter nacional en Escala diferenciada de las de Administración General y Especial, y la divide en las subescalas de Secretaría, Intervención-Tesorería y Secretaría-Intervención (art. 20.1), en las que se integran los funcionarios pertenecientes a los extinguidos Cuerpos Nacionales (Disposición Transitoria Primera). Según expresa la STS de 4 de diciembre de 1990 (RA 10124), la extinción de los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios no ha sido producida por el Decreto impugnado (D 1174/87), sino que deriva directamente de la LRBRL y del TR que establecieron una nueva regulación de los llamados "funcionarios con habilitación de carácter nacional", que al ser incompatible con la anterior organización y régimen de aquellos Cuerpos Nacionales fijada en los artículos 338 y siguientes de la Ley de Régimen Local de 1955, producía inmediatamente su extinción.

En todo caso, el RFHN contiene algunas precisiones que concretan la relación que mantienen estos funcionarios con la Administración estatal que les habilita. En primer lugar, superada la oposición son nombrados funcionarios en prácticas, percibiendo sus retribuciones del Estado (art. 21.3); superadas las pruebas selectiva ingresan en las subescalas correspondientes y quedan habilitados para participar en los concursos que se

convoquen (art. 21.4). En segundo lugar, al Estado se reserva la declaración de las situaciones administrativas de estos funcionarios (art. 47.2), y, entre ellas, la de "expectativa de nombramiento sin derecho a percibir remuneración alguna", situación que corresponde a quienes habiendo obtenido la habilitación e ingresado en las subescalas, no hubieran obtenido su primer nombramiento (art. 53). En tercer lugar, el Estado se reserva la facultad disciplinaria de destitución del cargo y de separación definitiva del servicio que queda reservada en todo caso a la Administración del Estado" (art. 99.3 LRBRL).

De manera que puede válidamente sostenerse que los funcionarios con habilitación nacional mantienen con el Estado -a lo largo de toda su carrera administrativa, y no sólo en el momento anterior a la habilitación- una relación de servicio, independientemente de la relación orgánica que se establece con la toma de posesión de puestos concretos en Entidades locales. Esta relación de servicios de los funcionarios integrados en la escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, aproxima dicha escala al concepto de cuerpo de funcionarios estatales.

Así, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, enjuiciando la LRBRL, señaló que el sistema diseñado por la Ley suponía separar la "titulación o idoneidad necesaria para el desempeño del cargo (es decir, la obtención de la habilitación nacional), que queda prácticamente en su totalidad en la esfera de la competencia estatal, y la provisión concreta de los puestos de trabajo en la que se da entrada en cierta medida a las Corporaciones locales...De esta forma, la LRBRL retorna, en líneas generales, al sistema tradicional, anterior a la completa estatalización en 1940 de los Cuerpos Nacionales...". Y agrega: "Es cierto que la LRBRL *formalmente* ha suprimido dichos Cuerpos, si bien dicha supresión ha ido acompañada de la calificación como 'funciones necesarias en todas las Corporaciones locales' la de 'secretaría' y las de 'control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación', quedando las mismas reservadas a 'funcionarios con habilitación de carácter nacional'". Entendiendo el TC que esta opción del legislador responde al fin de "garantizar de manera generalizada en todas las Corporaciones locales el correcto desempeño y desenvolvimiento de cierto elenco de funciones que, por su trascendencia misma, rebasan el estricto interés local y, más aún, el autonómico". No vá más allá el TC por no haber sido objeto de impugnación otros preceptos de la LRBRL relacionados con la habilitación nacional. Pero conviene que retengamos las consideraciones que efectúa en torno a la línea de continuidad existente entre los antiguos Cuerpos Nacionales y la nueva "habilitación de carácter nacional", que responde a un interés supralocal y supracomunitario.

En todo caso, la Jurisprudencia no ha dejado de considerar que es a la Administración General del Estado a quien corresponde garantizar el desempeño de un puesto de trabajo a estos funcionarios que ella ha habilitado e integrado en una escala de carácter nacional. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 8 de abril de 1996, declara la responsabilidad de la Administración General del Estado, y el derecho del recurrente a ser indemnizado de los daños y perjuicios sufridos por la

demora en la convocatoria de concurso que hubiera permitido, al nombrado funcionario con habilitación de carácter nacional, obtener puesto de trabajo en una entidad local. La sentencia que comentamos, establece la responsabilidad extracontractual de la Administración General del Estado, rechazando que a ella pudiera oponerse que el funcionario se encontraba en situación de "expectativa de nombramiento sin derecho a percibir remuneración alguna, pues tal situación sería admisible cuando existe un período prudencial de tiempo entre que se le nombra funcionario y se convoca concurso, pero no cuando transcurren doce meses y medio...toda vez que debe ser satisfecho sin dilaciones indebidas a todo funcionario el derecho al cargo y a sus retribuciones con el carácter definitivo que por ley le corresponde".

Y esta misma situación, de responsabilidad de la Administración del Estado con la que se mantiene la relación de servicio, puede darse en el caso de que el funcionario de nuevo ingreso, aun participando en el concurso, no obtenga plaza por no alcanzar la puntuación mínima que, en su caso, se hubiere establecido (arts.13. y 14.2 del RD. 1732/94).

No empece a la tesis que se sostiene (relación de servicio con la Administración del Estado) el hecho de que determinados nombramientos (provisionales, acumulaciones, comisiones de servicios) se efectúen por las Comunidades Autónomas; puesto que se trata de un supuesto de ejecución de la legislación estatal -art. 129.2.b.1º TR- respecto de funcionarios que tienen carácter nacional, conforme a lo previsto por el art. 28.1 de la Ley 12/1983 del Proceso Autonómico

III.- LAS FUNCIONES RESERVADAS A LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL.

El RFHN pormenoriza el contenido de las funciones reservadas, señalando que "quien ostente la responsabilidad administrativa de cada una de las funciones reservadas tendrá atribuida la dirección de los servicios encargados de su realización, sin perjuicio de las atribuciones de los órganos de gobierno de la Corporación en materia de organización y dirección de los servicios administrativos" (art. 1.3).

Para el desempeño de estas funciones se impone que en todas las Corporaciones locales exista un puesto de trabajo denominado **Secretaría** (art. 161.1 TR); previéndose la agrupación de entidades locales para el sostenimiento en común de este puesto de secretaría (art. 3 del RD 1732/94). Cuando no sea posible la agrupación, las entidades locales con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a 20.000.000.- pts, pueden ser eximidas de la obligación de mantener el puesto de trabajo de secretaría (art. 4RD 1732/94), siendo desempeñadas, en este caso, las funciones por funcionario con habilitación de carácter nacional bien acumulado (art. 31.2), bien al servicio de Diputaciones -Comunidades Autónomas uniprovinciales-, Cabildos o Entes supramunicipales(art. 5). Pero la propia reglamentación deja el portillo abierto de que se puedan efectuar nombramientos interinos en favor de "persona que esté en posesión de la titulación exigida para el acceso a la subescala y categoría al que el puesto pertenece"

(art. 34).

En las entidades locales con población inferior a 5.001 habitantes y cuyo presupuesto no exceda de 500.000.000.-pts, las funciones de **intervención** forman parte del contenido del puesto de trabajo de secretaria (art. 14.2 RFHN), a menos que se agrupen para sostenimiento en común del puesto de intervención. En las restantes entidades locales el puesto de intervención tiene entidad propia, correspondiéndole las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y de la contabilidad (art. 163 TR).

Pero es en la función de Tesorería donde la reserva tiene en el RFHN menor significado, al permitirse que en las corporaciones locales con secretaria de clase segunda (población entre 5.001 y 20.000 habitantes o con población inferior pero presupuesto superior a 500.000.000 pts), sea la Corporación la que, a través de la relación de puestos de trabajo, determine si el mencionado puesto está reservado a habilitado de carácter nacional o puede ser desempeñado por uno de sus funcionarios debidamente cualificados; y en las corporaciones locales con secretaria de clase tercera, estas funciones de contabilidad, tesorería y recaudación puede ser atribuida a miembro de la corporación o a funcionario (art. 2.f/ del RD 1732/94, que desarrolla lo previsto en el art. 92.4 LRBRL). La DA 3º del RD 1732/94 llevara la excepción a su más alta cota al permitir que en municipios con población inferior a 50 000 habitantes o presupuesto inferior a tres mil millones de pesetas el puesto de tesorería pueda ser desempeñado por funcionario de la Corporación.

Posibilidad ésta, la del desempeño de función reservada por quien no es funcionario con habilitación de carácter nacional, que ha sido reiteradamente declarada conforme a Derecho por la Jurisprudencia (STS de 4 de diciembre de 1990. RA 10124, y de 3 de enero de 1996. RA 2769) por referirse a "supuestos excepcionales". Aunque esta "excepción" alcance, al menos, a los 6 966 municipios (de un total de 8.077 municipios. Censo de 1991) con población inferior a 5.000 habitantes.

Respecto de las funciones de secretaria e intervención el RFHN dispone que tales funciones en las **Juntas, Organos desconcentrados o servicios o Entidades dependientes de la Corporación**, podrán ser encomendadas por éstas "a funcionarios propios de la misma carentes de habilitación de carácter nacional, a propuesta del titular de la Secretaría, o de la Intervención, y que actuarán como delegados de éste (arts. 13.2 y 17.2). La STS de 4 de diciembre de 1990 (RA 10124), considera que esta previsión no vulnera las facultades de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, pues se les atribuye la propuesta de delegación y se sigue manteniendo su responsabilidad administrativa por el resultado de la actuación del delegado; en definitiva, dice esta Sentencia, "la titularidad orgánica del sector en que se desarrollan las funciones discutidas pertenece a la Corporación, a quien han de imputarse los efectos jurídicos externos de la actividad de esos funcionarios; de ahí que sea lícito que pueda la Corporación ejercitar la de delegación en uso de las potestades de autoorganización". Doctrina reiterada en la posterior STS de 14 de enero de 1992 (RA 598) referida a los Consejos de Distrito del

Ayuntamiento de Barcelona y a la delegación en ellos de las funciones reservadas en técnicos sin habilitación de carácter nacional. Insistiendo las SsTS de 24 de noviembre de 1992 (RA 9184), de 25 de febrero de 1993 (RA 1191), de 28 de septiembre de 1994 (RA 7347) y de 12 y 24 de junio de 1995 (RA 5099 y 5965), en que el art. 92.3.a/ LRBRL "únicamente reserva a los funcionarios con habilitación nacional la responsabilidad de las funciones de fe pública y asesoramiento municipal, pero sin prohibir la delegación", que puede hacerse en quien no tiene esa habilitación nacional porque los actos de éste deben "entenderse producidos como si inmediatamente derivasen de la actuación del delegante".

En cambio, la STS de 29 de noviembre de 1994 (RA 658), anula la convocatoria de concurso para cubrir plazas en el servicio de régimen local y de estudios y asesoramiento a las Corporaciones locales de una Comunidad Autónoma. Se basa para ello en que siendo función de los puestos convocados desempeñar plazas de Secretario en Municipios que carezcan de personal con habilitación nacional, del art. 92 LRBRL deriva que aquellos puestos en la Comunidad Autónoma sólo puedan ser cubiertos por personal con la misma habilitación nacional exigida.

Con independencia de los puestos de trabajo mínimos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, las Entidades locales pueden crear otros puestos de trabajo reservados igualmente a funcionarios que posean dicha habilitación (art. 165.1 TR, en la redacción dada por el Real Decreto legislativo 2/1994 de 25 de junio). En base a esta previsión, podrían haberse creado puestos de dirección de los servicios administrativos y económicos profesionalizados, tanto en la organización general como en los servicios desconcentrados o descentralizados, relegando a supuestos especiales la posibilidad de personal eventual con funciones directivas (arts. 104 LRBRL y 176.2 TR). Pero el desarrollo reglamentario del precepto limitó esta posibilidad al concebir tales puestos reservados como de colaboración inmediata a las funciones de secretaría, intervención o tesorería (art. 2.g/ RD. 1732/94).

El legislador es consciente de que -dada la estructura de los entes locales, con un número elevado de pequeños municipios-, en muchos casos, la dirección de los servicios administrativos y la ejecución de los acuerdos y actos administrativos no basta con atribuir la genéricamente al Alcalde (art. 41.6 y 25 R.O.F.), sino que es preciso su ejercicio efectivo. Por ello, el art. 166 TR permite que -en la relación de puestos de trabajo o, en defecto de ella, por encomienda del Presidente de la Corporación- se asignen a los puestos básicos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional **otras funciones distintas o complementarias**. Tal regulación, sin embargo, es contraria al estatuto funcionarial, porque debe ser la norma la que determine las funciones propias de las distintas categorías de funcionarios (como así lo hace el TR respecto de los restantes funcionarios de carrera: arts. 169 y siguientes), impidiendo que pueda asignársele funciones que -sin afectar a la dignidad y rango: art. 141.2 TR- sean impropias de la categoría profesional (al modo como dispone el art. 39 del Estatuto de los Trabajadores) o supongan una carga excesiva de trabajo que impida o dificulte el desarrollo de la función reservada.

IV.- EL DISTINTO ÁMBITO DE LAS FUNCIONES RESERVADAS.

El examen que hemos hecho de la regulación de las funciones reservadas a los funcionarios con habilitación de carácter nacional pone de relieve que el tratamiento unitario de las mismas es contrario a la estructura tipológica de los entes locales. El planteamiento de la LRBRL, de sentar las bases uniformes del Régimen local, le ha llevado a establecer diferencias mínimas de dicho régimen atendiendo a la estructura tipológica de los entes locales, principalmente en materia de servicios obligatorios de los municipios. La fuerza normativa de lo fáctico ha hecho que, como hemos visto, la inicial reserva de determinadas funciones a una escala especial de funcionarios se haya visto matizada admitiendo su desempeño por quien no tiene esa habilitación.

Si la habilitación de carácter nacional se justifica no es tanto por garantizar la independencia y objetividad en el desempeño de la función, porque tal objetividad e independencia ha de predicarse, también, del resto del personal al servicio de las entidades locales, cuanto porque el desempeño de determinadas funciones supera el interés local y, aun, el ámbito de las comunidades autónomas. Se hace preciso, por tanto, una redefinición de las funciones reservadas desde ésta óptica y atendiendo a la distinta estructura tipológica de los entes locales;

a/ En las estructuras administrativas complejas, junto a las tradicionales fe pública-asesoramiento legal, intervención y tesorería, más que recargar los puestos auxiliares de vicesecretaría, viceintervención, etc., podría considerarse la conveniencia de reservar otros puestos de dirección de servicios administrativos tanto en los servicios centrales o desconcentrados, como en los entes instrumentales de gestión.

b/ En las estructuras administrativas simples, sería preciso reconocer el carácter gerencial del puesto de Secretaría y descargar a éste de las funciones de intervención, que deberían comarcalizarse.

De forma que se reforzase el carácter directivo en los funcionarios con habilitación nacional, profesionalizando el desempeño de ciertas funciones y deslindando, así, el ámbito de la dirección política del de la gerencia de la gestión administrativa de los entes locales.

Para ello resulta imprescindible una nueva orientación de las políticas de formación de estos funcionarios, y replantearse el sistema de provisión de puestos de trabajo. En este último aspecto, el imprescindible reconocimiento de la autonomía local en la selección de personal -siempre dentro de los principios de mérito y capacidad-, debe complementarse con un reforzamiento de la relación de servicio, de modo que la Administración del Estado -titular de ésta última- garantice la efectividad del desempeño de puestos de trabajo, mediante la movilidad horizontal -puestos de trabajo en entidades locales- y vertical -puestos de trabajo en las Administraciones estatal y autonómicas.

2.3. "La Provisión de Puestos y la Autonomía Local". Ramón Salanova Alcalde.

I. ANTECEDENTES.

La LBRL declara determinadas funciones públicas como necesarias en todas las Corporaciones locales y reservadas a unos funcionarios concretos. Se parte, sin duda, de la relevancia de esas funciones para el interés general y el correcto funcionamiento de las Entidades locales.

La dependencia de esos funcionarios del Estado en cuanto a su selección, nombramiento, destitución y separación del servicio ha tenido su explicación en la búsqueda de una mayor garantía en su preparación y una mayor independencia en la prestación de su función. En el anterior Estado centralista pudiera haber también consideraciones políticas adicionales que hicieran interesante disponer de una red de agentes profesionales sobre el territorio vinculados orgánicamente a aquél y con misiones de control de las propias Corporaciones a las que servían.

La configuración del Estado de las Autonomías, con un fuerte componente de descentralización, y el reconocimiento de la competencia exclusiva en materia de régimen local a las Comunidades Autónomas del art. 151 CE, inició una nueva etapa en el mundo de la Administración local que forzosamente debía suponer alguna consecuencia sobre sus funcionarios. Y, por su especial rango y posición dentro del conjunto, esa repercusión tenía que afectar especialmente a los Cuerpos Nacionales de Administración local, posteriormente funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

Por otro lado, no es sólo la configuración del Estado de las Autonomías lo que venía a influir sobre ese colectivo; es obvio que las ideas favorables a una mayor autonomía de las Corporaciones locales incluían entre sus manifestaciones unas mayores facultades para la gestión de su personal.

Facilitar recursos humanos capacitados --especialmente al pequeño municipio--, favorecer su especialización, defender su vinculación a la defensa de la legalidad y del interés económico general, son objetivos que hoy pueden considerarse perfectamente válidos. Pero, siendo así, las variaciones producidas en la sociedad española y en la organización del Estado y de las Administraciones públicas tras la Constitución de 1978, justifican que pueda someterse a análisis y revisión algunos de sus planteamientos. Sobre

todo, cuando la realidad actual del funcionamiento del sistema suscita críticas generalizadas en algunos de sus aspectos por parte de todos los afectados y permite plantearse posibles alternativas de mejora.

El Estado ha venido manteniendo frente a esos funcionarios de habilitación nacional una postura un tanto peculiar o ambigua. Inicialmente, durante unos años, ha parecido existir un especial interés en mantener la titularidad estatal de todas las competencias sobre el tema, actitud que se encontró fortalecida por los planteamientos de la jurisprudencia constitucional. Pero, con el paso del tiempo, la reivindicación de una mayor autonomía por parte de los municipios parece colocar al Estado en una posición incómoda que le conduce a un cierto desapego hacia aquellos funcionarios que son suyos por su origen. Falta periodicidad continuada en las pruebas de selección; escaso apoyo para, una vez ingresados, garantizarles un destino inmediato; escasa reacción ante la fijación de ciertos baremos específicos, que componen un anecdotario tan rico como lamentable; aplicación incorrecta o anormalmente permisiva de las normas sobre permanencia, nombramientos provisionales y comisiones de servicios como formas de apaciguar o dar satisfacción a Corporaciones y funcionarios concretos. Podría decirse que parece que el Estado mantiene un sistema en el que ya no cree y por cuya pervivencia coherente, por tanto, no está dispuesto a desgastarse, aunque conduzca a su creciente deterioro. Y cuando el Gobierno del Estado precisa de la colaboración parlamentaria de partidos nacionalistas, se inicia el reconocimiento de un mayor papel a las Comunidades Autónomas en un proceso que empieza a traducirse en normas legales.

2. La LBRL plantea en esta materia un modelo de compromiso, aunque con clara preponderancia estatal. Las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas son muy reducidas: por un lado, la posibilidad de participar en las pruebas de selección y en la formación de los funcionarios de habilitación nacional, mediante convenios con el Instituto de Estudios de Administración Local; por otro lado, la recepción de los datos sobre las vacantes existentes y la mera convocatoria simultánea de los concursos anuales en la fecha fijada por la Administración del Estado (arts. 98 y 99 LBRL). Navarra constituye un caso aparte, al reconocérsele su régimen peculiar (DA 3ª LBRL) y ser, por tanto, la Administración de la Comunidad Foral la que confiere la habilitación para el ejercicio de las funciones públicas reservadas en su territorio (art. 235 Ley Foral 6/90, de 2 de julio). En el País Vasco se reconocen algunas variantes: la facultad de convocar los concursos corresponde a las Instituciones forales de los Territorios Históricos, así como el nombramiento de los candidatos propuestos; se atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia para determinar un 10 por 100 del total posible de méritos a efectos de concursos.

Ese modelo había sido refrendado por el Tribunal Constitucional. La Sentencia de 7 de abril de 1983, resolviendo un conflicto de competencias planteado por el País Vasco sobre convocatoria de concurso, consideró básica la existencia de los Cuerpos Nacionales, de su forma de selección y de todo aquello que preserve su existencia. Por ello, se estima básico el concurso de carácter nacional, pues en otro caso, dice la STC, "la multiplicación de los concursos a la larga tiene que conducir a una fragmentación de los concursos por

la absoluta imposibilidad de atender a todos ellos simultáneamente, con la ulterior y muy posible consecuencia *de facto*, si no *de iure*, de que se produzca una cabal regionalización de los Cuerpos en cuestión..."

Más tarde, el TS, en sentencia de 9 de julio de 1986, señalaba que la fórmula elegida trata de buscar un equilibrio y que "el tiempo dirá si esta solución arbitrada por la citada ley postconstitucional se muestra eficaz para conciliar los intereses en juego. En todo caso, la nueva regulación constituye una prueba de cómo la distribución territorial del poder político operada en España a partir de la Constitución de 1978 exige la armónica colaboración de los distintos poderes públicos".

La STC de 9 de diciembre de 1987 viene a quebrar el sistema de provisión de puestos de trabajo basado en un concurso de méritos en el que el margen de elección de las Corporaciones locales se limitaba a elegir entre los tres concursantes de mayor puntuación. La Sentencia considera el sistema de terna contrario a los principios de mérito y capacidad y exige la aplicación estricta del sistema de concurso. Como tantas veces, esta posición --irreprochable desde un punto de vista jurídico-formal-- provoca el efecto contrario al pretendido: va a dar pie a que lo que era un margen de discrecionalidad limitado se amplíe desproporcionadamente a través de los méritos específicos y la libre designación.

Finalmente, la STC de 21 de diciembre de 1989, sobre la LBRL de 1985, analiza los diversos argumentos de las Comunidades Autónomas contra los artículos 98 y 99 para acabar afirmando su constitucionalidad. En cuanto a la no intervención de las Comunidades Autónomas en la determinación del baremo de méritos aplicable a la provisión de las plazas reservadas, "en sí mismo no resulta atentatorio, ni contradice las previsiones estatutarias", "no vulnera ni lesiona competencia alguna de las Comunidades Autónomas".

II. EVOLUCIÓN POSTERIOR.

1. Esa situación inicial va a experimentar una lenta evolución posterior que no responde a un nuevo modelo coherente, sino que es fruto de las presiones políticas de las Corporaciones locales y de las Comunidades Autónomas para conseguir una mayor presencia en la materia. Esa evolución se concreta en tres Leyes:

a) La Ley 10/93, de 21 de abril, que introduce el procedimiento de libre designación y las facultades decisorias de las Corporaciones locales en los concursos.

b) La Ley 22/93, de 29 de diciembre, que supone un avance en el reconocimiento de competencias a las Comunidades Autónomas. Por una parte, extiende a todas ellas la posibilidad de fijar un 10 por 100 del total posible de los méritos de los concursos, para garantizar el conocimiento de las especialidades de su organización territorial y normativa

autonómica.

Las diversas Comunidades Autónomas han regulado sus méritos de determinación autonómica: Aragón: Decreto 121/94, de 7 de junio; Baleares: Decretos 75/94, de 26 de mayo, y 94/95, de 14 de septiembre; Canarias, Decreto 33/94, de 1 de junio; Cantabria: Decreto 33/94, de 1 de junio; Cataluña: Decreto 234/94, de 13 de septiembre; Castilla y León: Decreto 185/94, de 25 de agosto; Extremadura: Decreto 6/95, de 21 de febrero; Galicia: Decreto 136/97, de 5 de junio; Madrid: Resolución de 1 de abril de 1996; Murcia: Orden de 4 de octubre de 1994; La Rioja: Orden de 15 de marzo de 1995; Comunidad Valenciana: Decreto 8/95, de 10 de enero. En general, las Comunidades Autónomas han acudido a un esquema similar para fijar los méritos por el conocimiento de las especialidades de su organización territorial y de su normativa, reconociendo puntuación a la experiencia profesional prestada en la propia Administración autonómica y en Entidades locales de su territorio, a los cursos de formación y perfeccionamiento impartidos u homologados por sus Institutos de Administración Pública, a la actividad docente y a las publicaciones en aquellas materias. Dada la limitada repercusión (3 puntos) de los méritos autonómicos en los concursos, puede considerarse correcta esa regulación, aunque no falte alguna puntuación discutible dentro del conjunto (por ejemplo, la atribución de 0,25 puntos por año a los servicios en puestos del grupo C en La Rioja).

La Ley 22/93, por otra parte, atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia de ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, sobre clasificación de puestos, nombramientos provisionales, comisiones de servicio, acumulaciones y permutas, en sus respectivos ámbitos territoriales. Se trataba de una reivindicación largamente demandada por las Comunidades Autónomas, con una clara lógica en la práctica, puesto que la mayor cercanía podía facilitar y agilizar la resolución de distintas incidencias y de la provisión temporal de los puestos de trabajo. El propio Estado había reconocido con anterioridad la conveniencia de una gestión descentrada de esas actuaciones al conferir al Delegado del Gobierno en Castilla y León facultades en la materia (Orden de 30 de enero de 1990). Reconocer luego esas funciones a las Comunidades Autónomas resultaba un paso adelante obligado por la estructura autonómica del Estado.

c) La Ley 42/94, de 30 de diciembre, viene a concluir por ahora esa evolución, al atribuir a las Comunidades Autónomas las resoluciones de nombramiento de funcionarios interinos.

2. El reconocimiento de lenguas oficiales distintas del castellano en algunas Comunidades Autónomas es un nuevo dato que ha venido a incidir en las expectativas de los funcionarios de habilitación nacional. Cuando el conocimiento de una lengua se impone como requisito para aspirar a un puesto de trabajo se afecta de manera evidente a las expectativas de los posibles aspirantes y se introduce un nuevo elemento que debilita el ámbito estatal de esos funcionarios.

La incidencia de las lenguas propias de las Comunidades Autónomas tiene su reflejo como requisito de acceso al puesto, en unos casos, y como mérito autonómico, en otros.

a) Como requisito de acceso: En Galicia, la Ley 5/88, de 21 de junio, del uso del gallego como lengua oficial de Galicia por las entidades locales, dispuso que las convocatorias de sesiones, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las Comisiones informativas y actas de las entidades locales de Galicia se redactarán en lengua gallega.

En el País Vasco, el Decreto 224/89, de 17 de octubre, planifica la normalización del uso del euskera, incluyendo en su ámbito de aplicación a las Administraciones locales y sus Organismos autónomos, y fijando diversos perfiles lingüísticos según los niveles de competencia en euskera necesarios para el desempeño de los puestos de trabajo.

En Cataluña, el Decreto 14/1994, de 8 de febrero, regula la exigencia del catalán en concursos para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal, en aplicación de la Ley 7/83, de 18 de abril, de normalización lingüística en Cataluña. Dispone que "los entes locales de Cataluña incluirán el requisito del conocimiento oral y escrito de la lengua catalana en las bases de la convocatoria del concurso para proveer plazas reservadas a funcionarios con habilitación de carácter estatal". Con este fin se exige estar en posesión de certificado reconocido o someterse a evaluación por parte del Tribunal. En el caso de que las bases aprobadas no contengan el requisito del conocimiento del catalán, se ordena expresamente se formule requerimiento por la Administración autonómica y, si procediere, se impugne ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

b) Como mérito autonómico: En el reciente concurso ordinario convocado por Resolución de 11 de abril de 1997 de la Dirección General de la Función Pública, (BOE de 7 de mayo), se prevé en los siguientes casos: a) Baleares: conocimiento de la lengua catalana: lenguaje administrativo: 1,50 puntos; nivel superior: 1,20; nivel medio: 0,85; nivel elemental: 0,60; nivel de iniciación: 0,30 puntos; b) Comunidad Valenciana: conocimientos de valenciano (Ley 4/83, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza del valenciano, dispone que se valorará el conocimiento del valenciano como lengua propia de la Comunidad Valenciana, de la Generalitat Valenciana y de la Administración local): se valoran hasta un máximo de 0,75 puntos, con arreglo a la siguiente escala: conocimiento oral, 0,25 puntos; conocimiento de grado elemental, 0,50 puntos; conocimiento de grado medio, 0,65; conocimiento de grado superior, 0,75. Esta valoración se entiende sin perjuicio de su consideración como requisito en las bases específicas de las convocatorias que aprueben las Entidades locales de los municipios de predominio lingüístico valenciano, de conformidad con sus relaciones de puestos de trabajo. En todo caso, las Corporaciones locales podrán valorar el valenciano como mérito específico en las bases de su convocatoria.

III. UNA VALORACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO ACTUAL DEL SISTEMA. EL POSIBLE PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

1. Podría decirse que el sistema actual, con los sucesivos parches introducidos en el mismo, sigue sin contentar a ninguno de sus protagonistas.

Las Corporaciones locales desean mayor autonomía en la designación de su personal e invocan la necesidad de una relación de confianza dada la importancia de las funciones desempeñadas para la correcta gestión de la Entidad local; la falta de pruebas de selección impide disponer de funcionarios habilitados suficientes cuando se necesitan, dando lugar a situaciones irregulares que se consolidan con el paso del tiempo y provocan el rechazo cuando tratan de regularizarse. Por otra parte, se dan diversas argucias o la resistencia pasiva de algunas Corporaciones para evitar la convocatoria de sus vacantes o la resolución del concurso en lo que les afecta.

Los funcionarios, por su parte, padecen una serie de disfunciones: como aspirantes, la inseguridad de la periodicidad de las convocatorias, que desmotiva; una vez ingresados y en expectativa de destino, la aleatoriedad para conseguir su primer puesto de trabajo, obligados a peregrinar en busca de cobijo en alguna Corporación local y chocando muchas veces con la fijación de puntuaciones mínimas en los concursos que les impiden acceder al destino deseado. La posibilidad de fijar baremos específicos ha desembocado en una práctica viciada que limita sus expectativas de carrera profesional. Basta leer el nutrido catálogo de méritos específicos que ha tomado carta de naturaleza en los distintos concursos convocados para sentir justificado rubor. Y, en general, hay que reconocer que esos baremos han sido impulsados por los propios funcionarios beneficiados para acomodarlos a su retrato, induciendo a la Corporación respectiva a su aprobación y faltando con ello a su obligación como asesores legales, puesto que cuando no constituyen lamentables anécdotas incurren, aunque estén más habilmente redactados, en desviación de poder.

También el procedimiento de libre designación ha sido desnaturalizado. Un sistema excepcional que sólo podría utilizarse en atención al carácter directivo de las funciones o a la especial responsabilidad que se asume, se ha ido generalizando en las grandes Corporaciones para todos los puestos reservados sin que ello venga justificado por la ampliación de funciones o la asignación de competencias directivas y de gestión.

Por su parte, el Estado asiste con una cierta impotencia al espectáculo. No convoca con periodicidad pruebas de selección que permitan garantizar el desempeño de las funciones reservadas por habilitados nacionales, al parecer por falta de presupuesto. Empieza a padecer las consecuencias de no garantizar un puesto de trabajo a los funcionarios de nuevo ingreso en un plazo razonable, habiendo ya sido estimada la existencia de responsabilidad patrimonial en esos supuestos (sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 8 de abril de 1996). La complejidad de la convocatoria de los concursos, con la intervención de tan diversas Administraciones --no siempre de buen grado--, es capaz de llevar al agotamiento a

cualquier gestor.

La situación normativa descrita y el sistema que configura en la práctica no puede admitirse que vaya a ser definitivo. En cualquier caso, hay defectos de funcionamiento que podrían ser corregidos fácilmente de forma inmediata: simplificar la convocatoria de los concursos, haciendo automática la inclusión de todas las vacantes y encomendando su publicación al Estado, puesto que las Comunidades Autónomas no hacen otra función que la de intermediario; eliminar la exigencia de una puntuación mínima salvo para Corporaciones de una cierta complejidad objetivable; eliminar los méritos específicos en su formulación actual, minorando su importancia y fijando unos supuestos tasados; en cambio, mayor peso de los méritos autonómicos, dada su generalidad; prescindir de la libre designación cuando el puesto de trabajo sólo contemple el desempeño de funciones reservadas.

2. Pero en estos momentos la preparación de un nuevo Estatuto básico de la Función Pública plantea de nuevo cuestiones como las funciones directivas, la carrera administrativa, la movilidad y los procedimientos de provisión de los puestos de trabajo.

Es también un hecho evidente la muy diversa tipología de las Entidades locales y su diferente complejidad organizativa. Y, por tanto, la distinta posición que ocupan los funcionarios de habilitación nacional según la Corporación en la que sirven; en un extremo, como interlocutores profesionales únicos y un tanto aislados ante Corporaciones necesitadas de un apoyo y colaboración que no pueden verse limitados al ejercicio de funciones tasadas; en el otro extremo, funcionarios que desempeñan estrictamente las funciones reservadas en un entorno muy complejo, con una Administración altamente profesional y especializada y unos órganos políticos con apoyo de personal de confianza y de sus propias organizaciones partidarias.

Por otra parte, el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía va a ir conduciendo a que todas las Comunidades Autónomas asuman la competencia exclusiva en materia de régimen local y tengan peculiaridades en su organización territorial; a la vez, la amplia extensión actual de lo básico en esta materia es fácil que pueda ser sometida a revisión. Y, en ese caso, la negación de la eficacia supletoria del Derecho estatal, ratificada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, conducirá a aumentar las peculiaridades normativas de cada Comunidad Autónoma en este campo.

La existencia de una habilitación nacional es interesante y debe mantenerse porque es la única forma de garantizar una selección y una formación homologada y la disponibilidad de un colectivo de funcionarios con una especialización contrastada en Administración local. Ese aspecto de aptitud, pericia o capacitación al que se refiere el término "habilitación" siempre será válido. También lleva consigo una expectativa de movilidad a nivel estatal que motiva al aspirante para hacer el esfuerzo necesario para obtenerla. Para mantenerla es precisa la existencia de un baremo de méritos generales, cuyo seguimiento se efectúe y actualice a través de un Registro estatal y se conozca a

través de su publicación oficial y periódica, desechando la tentación de prescindir de ella. Aunque esta movilidad hay que tener claro que va a chocar en la práctica cotidiana con dificultades para su ejercicio: Navarra tiene un régimen especial; Cataluña, Galicia y País Vasco, a través de la exigencia del conocimiento de la lengua propia como requisito, son destinos limitados habitualmente a sus naturales de origen; sociológicamente, parece existir escaso incentivo para la movilidad interregional, salvo en casos de puestos muy apetecibles; desde el punto de vista profesional, la profusa normativa autonómica sobre los distintos sectores de la acción pública justifica la creciente necesidad y valoración de conocimientos específicos sobre esa realidad normativa concreta que no va a poder responder a una formación general a nivel estatal.

Las grandes Corporaciones son autosuficientes y tienen medios para resolver por sí sus necesidades de personal. Aquí el debate sobre las funciones reservadas, la extensión de la libre designación, la competencia estatal o la completa municipalización de la provisión de puestos y las especialidades del cese pueden admitir muchas opiniones y variantes. Incluso pudiera admitirse la convocatoria del concurso por cada Corporación siempre que se garantizara la publicidad a nivel estatal (algo parecido a lo que ya ocurre con las convocatorias de libre designación).

Pero no es el caso de los municipios medios y pequeños. España sigue siendo un país de municipios de escasa población, con alrededor de 7.000 que no alcanzan los 5.000 habitantes. Por supuesto, la estructura local no es igual en todas las Comunidades Autónomas: no es lo mismo un mapa municipal como el de Murcia, con 45 municipios, que el de Castilla y León (2.248), Castilla-La Mancha (915), Andalucía (768) o Aragón (729). A esos municipios no les es fácil contar con personal con formación especializada. Ni es atractivo adquirirla si no hay expectativas de futura movilidad o carrera administrativa. Por eso, es respecto de esos funcionarios de habilitación nacional que las Comunidades Autonomas pudieran estar interesadas en la tarea de reforzar y consolidar una función pública local renovada, que pudiera relacionarse en alguna manera con su propia función pública territorial.

También es fundamentalmente en esos municipios donde el perfil de los actuales Secretarios/Interventores podría ser objeto de reconsideración. Actualmente la preocupación por asegurar el ejercicio de las funciones "reservadas" parece olvidar un tanto la perentoria necesidad de muchas zonas del territorio de contar con verdaderos gestores si se quiere conseguir la pervivencia y desarrollo de sus núcleos de población. La configuración legal del papel de los Secretarios/Interventores de los municipios de menor población no acaba de responder a las exigencias cotidianas de un puesto de trabajo esencial y en el que invierten los Ayuntamientos una parte importante de sus escasas disponibilidades económicas: colaborador directo del Alcalde en la gestión propia o compartida de los servicios, cauce de información, difusor de avances y técnicas, dinamizador de la organización de la Entidad.

Por todo ello, respecto de esos funcionarios --y manteniendo la habilitación nacional en un marco de regulación estatal-- las Comunidades Autónomas pudieran asumir nuevas

competencias en un modelo que incluyera: mapa de puestos de trabajo (incluyendo agrupaciones y fórmulas de asistencia); selección y formación descentralizada, homologada por el INAP, con convocatorias anuales adaptadas a la oferta de empleo previsible en su ámbito territorial; plan de perfeccionamiento profesional a cargo de sus Institutos de Administración Pública; concursos convocados por cada Comunidad Autónoma con una periodicidad establecida y publicación de extracto en el BOE; mayor importancia de los méritos de determinación autonómica y fijación por las Comunidades Autónomas de un marco que limite la arbitrariedad de los méritos específicos y cuya transgresión llevara consigo la seguridad del requerimiento para corregirla y, en caso necesario, su posterior impugnación; coordinación de los nombramientos con la Administración del Estado y su publicación.

Para incentivar la aceptación de este modelo por los Ayuntamientos la Comunidad Autónoma podría utilizar varios resortes: primero y fundamental, garantizar la profesionalidad y prestigio de los funcionarios; además, la especial valoración en sus relaciones con los municipios del puntual cumplimiento de una serie de obligaciones legales (formalización y envío de actas y acuerdos, presupuestos y liquidaciones anuales, cuentas) que garantizan una correcta administración. La creación de un órgano colegiado con participación de Comunidad Autónoma, entidades locales y funcionarios, como lugar de debate, negociación y mediación, podría asegurar una mejor aceptación por todos de las decisiones a adoptar.

Pudiera parecer que esta fórmula que se plantea como tema de reflexión es perjudicial para los intereses de los funcionarios y conduce a su total regionalización; en mi opinión, se trata de adaptarse a la realidad y ésta es una opción que, manteniendo la habilitación nacional, vale la pena considerar.

2.4. "La Formación en la Administración Local". Jaime Rodríguez - Arana Muñoz.

Es para mí un gran placer participar en este Seminario sobre Selección, Formación y Provisión de Funcionarios Locales con Habilitación de Carácter Nacional. Quiero comenzar por felicitar al INAP por esta iniciativa y por animarle a continuar en esta línea de profundizar en la vocación de servicio a la Administración Local del Instituto.

Al abordar esta reflexión, que tan amablemente me han propuesto los coordinadores de este seminario, en torno a la formación de los funcionarios locales, me planteo -así lo he hecho siempre- un condicionante previo: debemos asumir que la formación tiene un papel capital en toda reforma y modernización de la Administración Pública que tenga una intención real de responder con eficacia y con parámetros de calidad a las demandas sociales.

Así, nos encontramos hoy en un momento de reforma también en el ámbito de las entidades locales. El modelo de Administración Única por el que está apostando decididamente el Gobierno exige la potenciación de los Entes Locales, que va ligada al principio de subsidiariedad.

De acuerdo con este principio, la prestación de los servicios públicos debe llevarse a cabo por la Administración que se encuentre en mejores condiciones para ello y más próxima al ciudadano; el nivel administrativo superior, por tanto, actuará sólo cuando la acción del inferior resulte insatisfactoria o ineficaz. Todo lo cual determina la necesidad de abordar, de un modo global, la redefinición del papel de las Entidades Locales en un Estado compuesto como es el nuestro.

Si bueno es, por tanto, profundizar en el principio descentralizador hacia las Comunidades Autónomas, igualmente necesario parece el desarrollo de este principio respecto a las Entidades Locales, pues la conciencia y lealtad al sistema supone su extensión hacia éstas.

Por ello, la mayor proximidad de los Municipios a los intereses ciudadanos tendría que proyectarse, así, en una descentralización de funciones y competencias en favor de las Entidades Locales, extrayendo en su plenitud las posibilidades de delegación de competencias estatales o autonómicas en su favor y abordando, si ello fuera preciso, las reformas legales necesarias para alcanzar ese objetivo.

Y el objetivo general en este ámbito es, pues, el reforzamiento de los Entes Locales, de forma que puedan asumir el protagonismo que les corresponda en todas las materias susceptibles de gestión en el orden local. Ello plantea, como sabemos, la necesidad de alcanzar un Pacto Local que permita abordar de un modo lógico el futuro, las competencias y la posición de las Entidades Locales y que ha de basarse en una serie de principios, entre los que pueden citarse: la autonomía

en la gestión de los intereses propios, la subsidiariedad, la descentralización y el acercamiento de la gestión, la eficacia en el desempeño de la función, la eliminación de duplicidades y la cooperación y coordinación ejecutivas.

No estará nunca completa -esa es nuestra convicción- la reforma del Estado si ésta se limitase a abordar los aspectos relativos a las Comunidades Autónomas y sus relaciones con la Administración Central, sino que es necesario contemplar también, y simultáneamente, la posición y la articulación de los Entes Locales con las demás Entidades Territoriales.

Como saben ustedes, el reparto competencial existente entre el Estado y las Comunidades Autónomas determina que sean éstas las titulares de la mayor parte de las competencias susceptibles de atribución a los Entes Locales, por lo que resulta imprescindible, no sólo la participación de las Comunidades Autónomas, sino el acuerdo entre todas ellas, para que este proceso descentralizador opere uniformemente en todo el territorio.

El Gobierno tiene, por tanto, la firme intención de abordar los problemas municipales y es partidario de impulsar el Pacto Local a fin de ordenar las competencias que ejercen las Administraciones Territoriales. A estos efectos, nuestro Ministerio ha presentado ya un documento de trabajo que incluye estos aspectos para su discusión y que se está comenzando a debatir en estos días.

En fin, el modelo de la Administración Única no se completaría si no se produjese un paralelo proceso de desconcentración de competencias de la Administración Autonómica hacia los Ayuntamientos y Diputaciones en todos aquellos servicios en que su prestación por estos entes redunde en un mejor servicio al ciudadano que es, en definitiva, la pieza clave del sistema y en función del cual debe reasentarse todo el aparato administrativo.

Al hilo de este futuro que se abre ante nosotros y volviendo a nuestra reflexión inicial, podemos decir que estamos, por tanto, diseñando una reforma de las Administraciones locales, con ocasión de una próxima asunción de competencias y como consecuencia del desarrollo del modelo de Administración Única.

Las Entidades locales deben estar preparadas, por tanto, para adaptar sus estructuras administrativas a las nuevas responsabilidades que van a asumir y, por tanto, a las nuevas demandas de la sociedad, que exige a los gestores públicos calidad en los servicios que éstos prestan. Y ello es así, fundamentalmente, porque cada ciudadano busca -es lógico que así sea- en las Administraciones públicas, y más en las locales, por su proximidad, centros de promoción y desarrollo de los valores sociales y personales.

Pero, como les decía al inicio, la clave de bóveda de todo proceso de reforma administrativa y, por tanto, también de la reforma de las entidades locales, es la formación del personal a su servicio. Y es la clave, inevitablemente, porque la Administración está formada por personas que son quienes tienen directamente encomendada esa fundamental responsabilidad de servicio a las legítimas aspiraciones sociales y de promoción del libre ejercicio de los derechos fundamentales por parte de todos los ciudadanos.

La formación se revela, así, como un factor decisivo -mejor, "el" factor decisivo- para el cambio. Es obvio, como ha señalado entre nosotros Luis ETXEVARRÍA, que el desarrollo de toda organización se basa en el desarrollo de las aptitudes de los recursos a su disposición. Esta idea se completa con otra más directamente imbricada en el contexto administrativo, según la cual la calidad y la eficacia de los servicios públicos se basa, fundamentalmente, en un personal bien formado. Podemos volver, por tanto a la reflexión inicial, para afirmar que la formación es clave en toda reforma administrativa.

Pero asumida, como premisa, la importancia de la formación para afrontar el cambio continuo en el que nos movemos ¿hasta qué punto se asume ese papel clave de la formación en las Administraciones Públicas? Como decía, el acto en el que nos encontramos es buena prueba de ese interés y de esa forma de conciencia.

Sin embargo, y con carácter general, podemos afirmar que en el seno de las organizaciones públicas suele faltar un análisis riguroso de las necesidades de formación, que, a menudo se sustituye por la acumulación de acciones formativas aisladas. Para Les METCALFE, esta falta de una adecuada planificación de la formación obedece, a menudo, a las propias contradicciones originadas por el constante cambio al que la Administración se encuentra sometida. Así, al tiempo que crece el interés por la formación se acrecientan los problemas presupuestarios a los que hacer frente mediante la disminución del gasto público. Debe tenerse en cuenta, también, que la formación es una actividad cuyos resultados son sólo apreciables en el medio y largo plazo, lo cual genera reacciones excépticas frente a las propuestas de programas formativos y esta misma circunstancia hace que la formación ocupe un lugar difícil en el marco del resto de los objetivos de la política de personal.

Por otro lado, en cuanto al contenido de la formación en la Administración local, en una primera aproximación, se nos presenta en dos planos, que podríamos denominar horizontal y vertical.

Horizontal en lo que se refiere a la formación común o, si se quiere, básica, que deben poseer los funcionarios que prestan servicio en las entidades locales. El procedimiento administrativo, la contratación, la atención al ciudadano, la gestión económica, la ética o el uso de tecnologías de la información, son presupuestos formativos de todos los servidores públicos, que se conciben, a menudo, como elementos integrantes de los procesos selectivos, o como factores del diseño de las carreras profesionales.

El nivel vertical, igualmente importante, ha de facilitar la especialización y, en este sentido, creo particularmente importante el desarrollo de las capacidades directivas, mediante el acceso a técnicas gerenciales proyectadas sobre el uso de los recursos públicos que, hoy en día, debe posibilitar la eficacia en la gestión. Asimismo, es tarea de la formación colaborar con la consecución de un óptimo clima laboral en el seno de las Administraciones Públicas, que redundará en beneficio de los ciudadanos. La motivación, el análisis transaccional o la dirección de equipos, son técnicas que están hoy al servicio de los gestores públicos y en cuya difusión las escuelas de formación tienen un decisivo papel que jugar.

Sobre estas bases, las reformas administrativas deben apoyarse sobre una política de función pública y de la carrera administrativa que potencia la formación y el desarrollo personal y profesional, además de sobre una reestructuración organizativa y de los métodos de trabajo que implique la implantación de nuevas técnicas de relación y colaboración con el público, favoreciendo la participación directa de los ciudadanos y la posibilidad de ofrecerles una información rápida y transparente.

La formación de los funcionarios, en este caso de los locales, no debe perseguir, por tanto, solamente la mejora de la capacidad técnica o de las habilidades de los empleados públicos. La formación es, además, capital como elemento de enraizamiento de los propios valores del servicio público, que son, al fin y al cabo, los que deberán guiar la evolución de la Administración local, si queremos que esté, cada vez más, en mejores condiciones de responder a las demandas de la sociedad.

Así, cuanto mejor preparados técnicamente estén los funcionarios es evidente que mejor podrán responder ante las demandas sociales y, por otra, porque la profundización en la idea de servicio por parte de cada empleado público hará posible que aumente la sensibilidad de la Administración hacia los derechos fundamentales, hacia la dimensión humana de la tarea que ésta desempeña.

Al mismo tiempo, la calidad y el cuidado que ponga la Administración en la formación de sus empleados tendrá, también, como consecuencia la realización de un clima de trabajo administrativo en el que los funcionarios se sientan protagonistas en la construcción del interés público y en el que la aspiración de servicio a la colectividad, más que una frase bonita, sea una realidad.

Por otro lado, tengo la convicción personal, después de haber dirigido varias Escuelas Regionales de Administración Pública, de que los Planes de Formación han de ser elaborados contando, siempre, con la opinión de los destinatarios. En el caso de los funcionarios locales con **habilitación de carácter nacional**, esta necesidad de participación en el diseño de los esquemas formativos es especialmente necesaria.

La diversidad de la realidad local, su heterogeneidad en el territorio del Estado, la complejidad misma que genera la obligación de dar respuestas imaginativas a la carencia, muchas veces muy acentuada, de medios organizativos, hacen que quienes están integrados en el día a día de la realidad local sean los más indicados para colaborar en el diseño de la formación necesaria para dar una respuesta adecuada a semejantes retos.

Por su parte, el Ministerio de Administraciones Públicas tiene un papel esencial que cumplir como instrumento del Estado para coadyuvar a una adecuada selección, formación y provisión de los puestos esenciales para la Administración local, mediante personas capaces y dotadas de un rigor técnico, un criterio suficiente y una indispensable capacidad de compromiso con la promoción del interés local.

Por todo lo dicho, es especialmente importante en el caso de los funcionarios locales con

habilitación de carácter nacional, encontrar ese ámbito de participación para el diseño de una formación que dé respuestas reales a las necesidades de las que he hablado. En este sentido, me parece especialmente oportuna la celebración de este Seminario y el intercambio de puntos de vista sobre los objetivos que se ha marcado.

No puedo olvidar, en torno a esta reflexión, un aspecto especialmente importante para los propios funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, como es la influencia de la formación en los procesos de provisión de las plazas destinadas a estos cuerpos, materia que es, obviamente, especialmente sensible.

Este elemento se viene a sumar a los anteriormente descritos, para llevarme a la convicción de que es preciso plantear -se ha hecho ya, pero quizá debería hacerse ahora con mas fuerza- la necesidad de abordar un Plan de Formación de los funcionarios locales habilitados de carácter nacional, en el que analicen, con el grado de detalle que sea posible, las necesidades formativas, la forma de cubrirlas adecuadamente por cada una de las Administraciones con competencia sobre la materia, la relación de los cursos de formación con la provisión y, lo más importante, la manera de que todo este entramado de acciones institucionales permitan impulsar una mejora real de la administración local, perceptible por los ciudadanos.

Decía antes que este momento de la realidad local nos precipita hacia una reforma y modernización de estas entidades, como consecuencia del cambio de papel que están llamadas a desempeñar a través del impulso que debe suponer para ellas la puesta en marcha del modelo de Administración Única. Quizá sea éste, también el momento, de plantear -a otro nivel, pero con la concurrencia de las tres Administraciones afectadas- el futuro de la formación en la Administración Local, con especial referencia a los funcionarios habilitados con carácter nacional.

Y es que una buena estrategia en la formación, cuidando sus aspectos centrales, puede, debe ser, un revulsivo notable en la elevación, y, si es el caso, recuperación de la ilusión por la mejora profesional del funcionario. Por tanto, mejora en la capacidad técnica, mejora en la ilusión por servir a los intereses colectivos y, en definitiva, mejora en el compromiso del empleado público como colaborador y responsable en el progreso de la sociedad, que debe traducirse en aumento de la calidad, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos y en promoción del libre ejercicio de los derechos fundamentales.

Hoy ya nadie duda que la inversión en formación es una inversión rentable. Y, al tratar de la formación en la Administración local, la consideración precedente debe venir reforzada por la especial trascendencia que tienen, y que siempre han tenido, los entes locales como ámbitos de desarrollo de las libertades y, por ello, como marcos de promoción de los valores democráticos.

Debemos buscar una formación de los funcionarios locales que ayude a corregir el desfase que existe entre la capacidad tecnológica y la capacidad de los recursos humanos, una formación que favorezca una cultura de cambio en el interior de las organizaciones públicas, una formación que no sólo provea de información sino que contribuya al desarrollo del individuo en términos de mejora de sus habilidades, de su comprensión y de su consciencia, una formación para conseguir

una Administración más moderna e eficaz y una formación, como bien afirma Jean-Marie DUFU que nos ayude a prepararnos para el futuro. Una formación que busque, sobre todo, que el hombre, o la mujer, puedan desarrollarse libremente. Es decir, la formación del futuro debe constituir entornos de humanización en los que los derechos fundamentales de todas las personas sean esa forzosa realidad que todos esperamos.

3. CONCLUSIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

CONSIDERACIONES SOBRE LAS CUESTIONES GENERALES QUE AFECTAN A LOS FHN.

CONCLUSIONES

1. LOS FHN Y LAS PECULIARIDADES DEL RÉGIMEN LOCAL. El análisis de la situación actual del régimen legal de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional encuentra un doble frente de dificultades. Por un lado, la **diversidad de nuestra Administración local** y, por otro, la **complejidad del modelo territorial** en el cual se inscribe; factores que están presentes en el debate político recientemente abierto en torno al llamado Pacto Local.

2. CARÁCTER ESTRUCTURAL DE LAS FUNCIONES. Los FHN ejercen unas **funciones de alta responsabilidad** que responden a la necesidad de cubrir un espacio esencial de las organizaciones públicas definido en torno a núcleos de competencia profesional, basados en un **especial conocimiento de las técnicas y de los procedimientos**, que los gobiernos locales deben utilizar para ejecutar su acción política. Están situados en el ámbito profesional de la Administración, y sus cometidos reservados se consideran de **carácter estructural**, a pesar de los elementos de degradación que las recientes y sucesivas reformas han introducido.

La eficacia del principio de legalidad, en torno a la cual basan su preparación, conocimientos y competencia profesional, es un valor reconocido constitucionalmente. La STC 214/89, de 21 de diciembre, ha declarado que los FHN -por el **interés general de sus funciones**- responden a los principios constitucionales esenciales sobre los que se asienta el modelo estatutario de la Función Pública.

3. LAS FUNCIONES RESERVADAS Y EL ÁMBITO DIRECTIVO. Estas funciones básicas, estructurales, ¿son susceptibles de situarse en un ámbito directivo? **Es arriesgado hablar de una función directiva en sentido unívoco.** En las Administraciones Locales el espacio de competencia profesional de alta responsabilidad se cubre por los FHN respecto de las funciones reservadas por Ley. Dichas **funciones estructurales son residenciables en un ámbito de geometría variable de la dirección pública**, acotado por el marco de reserva de los roles directivos que el artículo 21 de la LRBRL atribuye al nivel de responsabilidad política. **En este ámbito deben situarse las funciones de alta o especial responsabilidad**, reservadas a los FHN, con un **perfil propio y diferenciado** del papel de enlace conferido a los directivos de gestión, cuya emergencia a partir de la LRBRL ha ido configurando una figura gestora híbrida situada en la dimensión política de la organización y sujeta a su confianza.

4. INSTRUMENTOS DE APOYO COMO GARANTÍA DE EFICACIA. Las conclusiones anteriores aconsejan la ampliación del ámbito necesario reservado con la atribución de

instrumentos funcionales de apoyo en materia de coordinación de medios y servicios en orden a hacer efectivas y eficaces las funciones reservadas.

De manera específica las funciones reservadas relativas a la **Tesorería** debieran reforzarse a fin de garantizar la independencia en su ejercicio tomando como modelo los parámetros fijados por el Estado para la Tesorería de la Seguridad Social, e incluir entre éstas la ordenación de pagos. Se hace necesario elaborar un Reglamento de Tesorería en desarrollo de la LRHL.

GRUPO DE TRABAJO DE "SELECCIÓN"

CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

1.- Propone este grupo de trabajo una modificación de los temarios de las distintas oposiciones, tanto de carácter cuantitativo como cualitativo.

En este sentido, habrá de aumentarse el número de temas de los programas, para dar cabida así y contemplar dos bloques fundamentales, uno de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo parte General y Derecho Privado que deberá ver incrementado su volumen de materias (laboral, civil, mercantil). De otro lado, desde el punto de vista también cualitativo, habrá de atenderse a la incorporación de materias relacionadas con los ordenamientos jurídicos autonómicos, que permita la obtención de un volumen de conocimientos básicos suficientes para poder ejercer las funciones con eficiencia cualquiera que sea la Comunidad de destino.

Además, respecto a la Subescala de Intervención-Tesorería, sería conveniente distinguir los temas de Hacienda Pública y Derecho Financiero incluyendo en el ejercicio práctico un supuesto de fiscalización; asimismo deberá concretarse la contabilidad analítica.

Por último, el temario de Secretaría-Intervención se ha de reforzar en las materias propias de la Intervención.

Las bases de las convocatorias debieran contemplar la posibilidad de guardar la nota obtenida en los ejercicios, para futuros procesos selectivos cuando los aspirantes no superen la oposición (como ocurre en los procesos de selección de otros cuerpos y escalas de las Administraciones Públicas), con lo que se facilitaría la consolidación de un cuerpo de opositores, pieza clave para poder desarrollar con garantías el plan de urgencia que este grupo propone en el punto 4º de la presente ponencia.

Parece conveniente mantener el orden actual de los exámenes si bien confiriendo más relevancia al caso práctico que pasaría a estar integrado por la resolución de dos supuestos comprensivos de materias distintas relacionadas con el temario.

Para el acceso a la Escala de Funcionarios Locales con habilitación de carácter nacional, los aspirantes deberán poseer en todo caso titulación universitaria superior (Licenciatura en Derecho, Ciencias Políticas, Económicas, y aquellas otras que, en un futuro como consecuencia de los nuevos planes universitarios, puedan integrarse)

2.- En este punto se ha producido una dualidad de posicionamiento:

- a) Que se mantenga el sistema actual de Subescalas y Categorías y el sistema de acceso a Superior, perfeccionando el ejercicio práctico actual.
- b) Suprimir las actuales categorías de entrada/superior en la Subescala de Secretaría e

Intervención-Tesorería manteniéndose esta distinción en los puestos de trabajo. A los puestos de categoría superior se accedería por la Subescala correspondiente, en función de una determinada puntuación mínima del baremo general, arbitrándose algún examen por sistema de evaluación objetiva que permitiera incrementar la puntuación de aquellos funcionarios que quisieran acceder más rápidamente. Posibilidad de que los funcionarios con determinada puntuación puedan solicitar puestos de categoría de entrada o superior indistintamente.

3.- Los principales efectos detectados como consecuencia del retraso y falta de regularidad en las convocatorias serían los siguientes: intrusismo profesional, un volumen excesivo de interinos realizando funciones reservadas, supresión de puestos de trabajo de colaboración sin justificación; el retraso en la convocatoria de los procesos selectivos que afecta de forma directa a los concursos de traslado generando elevados índices de puestos declarados vacantes por falta de aspirantes. Como es lógico, la falta y la inseguridad de las convocatorias conlleva además la pérdida paulatina del cuerpo de opositores que optan por incorporarse a otros procesos e incluso por el abandono.

4.- La situación actual de vacantes en todas las Subescalas, lógicamente sin tener en cuenta las correcciones que tendrían que efectuarse para conocer con exactitud aquella, define un panorama que debe preocupar a los responsables institucionales (más de 800 vacantes en la Intervención-Tesorería, categoría de entrada, y más de 250 vacantes en Secretaría, categoría de entrada).

Por ello este grupo de trabajo propone la aprobación de un plan estratégico a medio plazo en orden a tratar de regularizar esta situación. El plan de choque, como mínimo, debería plantearse durante su período de vigencia (alrededor de cuatro años) lograr la cobertura de, al menos, el 50% de los vacantes operativas de cada Subescala más la tasa de reposición anual derivada de las jubilaciones, excedencias y otras bajas que se produzcan en el colectivo. Con los datos exactos se debería analizar la posibilidad de potenciar y facilitar, como medida de choque, la promoción interna de los Secretarios-Interventores hacia las Subescalas de Secretaría e Intervención-Tesorería de entrada.

Sin perjuicio de lo anterior, y sin perder de vista el problema derivado de los niveles de intrusismo, ya mencionados, podría tener interés, desde la perspectiva del mejor aprovechamiento de las potencialidades de los recursos humanos, la posibilidad de cubrir temporalmente las vacantes existentes, dando prioridad a aquellos aspirantes que hayan participado en procesos selectivos de esta Escala y que hayan superado alguno o algunos de los ejercicios de la oposición.

5.- A efectos de garantizar la homogeneidad requerida, la composición de los Tribunales debiera contar en todos los casos con un Catedrático de Derecho Administrativo que actuara como Presidente y la presencia -como Vocales- de dos Funcionarios con Habilitación de carácter nacional, pertenecientes a la misma Subescala de las plazas convocadas.

6.- Se proponen las siguientes fórmulas:

En primer lugar, los cursos selectivos, que deberían tener una duración inferior, se realizarían

tras un período de prácticas en los ayuntamientos, prácticas con un carácter y contenido mejor regulado, en virtud de los correspondientes convenios con los ayuntamientos de las distintas categorías y con tutorías de los aspirantes suficientemente homogéneas. Las prácticas no serían puntuables y tendrían una duración de unos tres meses.

Secretaría-Intervención: los funcionarios que accedan a la Subescala de entrada por promoción interna no tendrían necesidad de realizar el período de prácticas pero sí el curso de formación en orden a poder poner en común, desde un punto de vista eminentemente práctico, los conocimientos adquiridos durante la estancia en los ayuntamientos, por parte de los aspirantes que la realizaron, junto a los que han promocionado, debiendo, en todo caso, configurarse como se ha dicho, desde un punto de vista de resolución práctica de los problemas más comunes, entendiéndose que sería suficiente una duración de alrededor de un mes.

Teniendo en cuenta otros modelos del Derecho comparado, muy cercanos a nuestro sistema de Derecho Público, sería conveniente la creación, con o sin personalidad jurídica propia, de una Alta Escuela de Administración Local en orden a garantizar la permanente mejora de los sistemas de selección y formación de todos los funcionarios locales sin distinción, así como la profundización e investigación en todas aquellas materias relacionadas con la vida local.

GRUPO DE TRABAJO DE PROVISIÓN

CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

1.- Las funciones reservadas, básicas en terminología del TC, son garantía de los principios de objetividad y legalidad en la actuación de las Administraciones Locales. El marco de neutralidad e independencia en que esta alta función profesional debe desarrollarse repugna al sistema de Libre Designación. La provisión definitiva de estos puestos debe efectuarse mediante el sistema del Concurso de Méritos.

2.- Las patologías observadas en la actual regulación de los Concursos de Provisión Definitiva de puestos de trabajo, deben resolverse a través de un sólo Concurso Anual, convocado por las CC.LL. y publicado por las CC.AA. y el Estado, correspondiendo en todo caso a éste asegurar, en una doble fase del mismo procedimiento, la incorporación obligatoria de aquellos puestos vacantes no convocados en las condiciones y plazos establecidos al efecto, así como la adjudicación de las provisiones no resueltas reglamentariamente, con los mecanismos de actuación subrogatoria necesarios, en su caso.

3.- La actuación competencial concurrente del Estado, CC.AA. y Administraciones Locales, debe responder a los principios de coordinación, cooperación e información mutua necesarios en el modelo territorial constitucional, asegurando en todo caso el Estado las bases del Régimen Estatutario de los FHN, de acuerdo con el fundamento jurídico núm. 38 de la STC 76/83, de 5 de agosto.

4.- La competencia de coordinación del Estado, en el sentido y alcance de las bases de Régimen estatutario de la Función Pública, debe operar con efectividad en los procedimientos de provisión definitiva de puestos de trabajo reservados a los FHN. Respecto de otras situaciones de adscripción no definitiva la competencia de ejecución corresponde a las CC.AA., conforme al sistema actual de reparto competencial y sin perjuicio del deber de información de estas situaciones al Estado.

5.- Los méritos específicos de las Administraciones Locales responden al principio de autonomía municipal y a su potestad de autoorganización en el marco de la Función Pública. Han de mantenerse, pues, junto con los méritos autonómicos y generales del Estado, aun cuando deban acotarse sobre criterios de mérito y capacidad sobre la base de un panel u horquilla de factores evaluables, establecidos reglamentariamente por el Estado y/o las CC.AA., sin perjuicio de la debida justificación en las bases de la convocatoria y en las RPT. Objetivado así el sistema de determinación de méritos específicos, la trayectoria profesional de los candidatos podrá ser objeto de valoración en función de la documentación acreditada por los mismos.

6.- El sistema de mérito específico en puestos de trabajo de poblaciones de más de 100.000 habitantes, capitales de Provincia, Cabildos, etc., debiera ser objeto de redimensión para conferir al ente local convocante un porcentaje de hasta el 50% del total evaluable como mecanismo alternativo al sistema de libre designación, rechazable en los términos de estas conclusiones.

7.- La Lengua autonómica, con el respeto a los ámbitos competenciales correspondientes, debe configurarse como mérito evaluable, y no como requisito excluyente en los procedimientos de provisión definitiva de puestos de trabajo de los FHN.

8.- El sistema -necesariamente complejo- de coordinación de méritos generales, autonómicos y locales exige una especial atención sobre su publicidad y registro. La publicidad de los méritos generales incluidos en el Registro de FHN del MAP debe asegurarse en todo caso. Se propone la creación de un Registro autonómico comprensivo de los méritos de este carácter.

9.- Debe revisarse el conjunto de factores que al día de hoy configuran el Baremo de Méritos Generales adecuando, de un lado, la valoración del apartado de formación a fin de que se recoja la especialidad inherente a cada una de las subescalas y, de otro, las titulaciones adecuadas al perfil académico y profesional.

10.- Respecto de la problemática existente en el primer destino y enmarcándose en medidas de política de adscripción tendente a evitar el intrusismo profesional, se propone:

a) Supresión del porcentaje mínimo actualmente exigido para las provisiones definitivas excepción hecha de las CC.LL. de más de 100.000 habitantes, capitales de provincia, Diputaciones Provinciales, Cabildos, etc.

b) El Estado y las CC.AA., en el ámbito de sus competencias, deben garantizar la provisión temporal en estos supuestos de primer destino, mediante atribución provisional de las vacantes existentes y el reforzamiento de las medidas de adscripción temporal, que eviten favorecer la provisión interina, en detrimento de aquellas.

c) Los nombramientos temporales deben agotar los mecanismos de provisión de puestos con preferencia a los FHN sin que el grupo de titulación sea circunstancia obstativa para nombramientos en plazas de diferente grupo de titulación.

d) Como alternativa al nombramiento de funcionarios interinos -que se rechaza- y en garantía de la realización de las funciones reservadas a los FHN, a quienes legalmente se atribuye su desempeño, se propone la comarcalización u otra medida adecuada de asignación territorial de las funciones a través de acumulación forzosa, sin perjuicio de mantener preferencialmente los nombramientos provisionales y comisiones de servicio.

SISTEMA ALTERNATIVO DE PROVISIÓN DE PUESTOS

Una simplificación procedimental del actual sistema podría plasmarse a través de la conjunción de las siguientes ideas:

a.- Establecimiento de un Baremo de Determinación Autonómica con puntuación máxima de 7,5 puntos.

b.- Convocatoria de un único Concurso anual por parte del Estado, comprensiva de todas las

plazas vacantes.

c.- Participación en el Concurso mediante solicitud de plazas, con orden de prelación, dirigida al Estado y simultánea remisión de instancia, acompañada de currículum, a las Corporaciones Locales cuya provisión de puesto se solicite.

d.- Valoración debidamente motivada y en plazo determinado, por parte de las CC.LL., del Baremo de Determinación Autonómica, más 2,5 puntos de libre apreciación, que podría aumentarse -tal y como se ha propuesto- en las grandes Corporaciones con minoración de los puntos del baremo autonómico.

e.- Remisión de la valoración al Estado.

f.- Resolución por el Estado, teniendo en cuenta el Baremo de Méritos Generales y la puntuación otorgada por las CC.LL.

GRUPO DE TRABAJO DE FORMACIÓN

CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

1.- En la actualidad desarrollan actividades formativas destinadas a los FHN: el INAP (directamente o a través del plan de formación continua), las Escuelas de Función Pública de las Comunidades Autónomas, las Diputaciones Provinciales, algunos Ayuntamientos singularmente, los Colegios y Asociaciones profesionales, las Federaciones de Municipios y Provincias, y las Universidades. Ello comporta:

- Una enorme dispersión y duplicidad en la oferta que conduce a la disminución de la calidad, a cambio de un mayor número de acciones, con lo que se reduce la rentabilidad de la inversión en formación al aumentar el *ratio* de coste por alumno y hora de formación.
- Parece, además, que se trata más de fomentar la competencia entre las distintas entidades con iniciativa en la materia, que la adecuada colaboración y coordinación que debe de primar en la actuación de las distintas Administraciones Públicas.
- La amplia gama de las actividades formativas, los distintos criterios utilizados para su formulación, impartición, selección y puntuación requiere estructurar en categorías homogéneas dichas actividades y homologar criterios compartidos para su desarrollo.
- Las actividades formativas orientadas a los FHN deben responder a los requerimientos propios de las funciones de alta responsabilidad administrativa inherentes a las reservadas y a las derivadas de la organización territorial del Estado, es decir, las relativas al Derecho Público Autonómico y a las peculiaridades organizativas y lingüísticas de las Comunidades Autónomas, en su caso.

2.- Como consecuencia de la estricta aplicación de la Resolución de 26 de octubre de 1994, tiene lugar un tratamiento muy diferenciado de los cursos de las distintas Administraciones, que no está justificado ni por su contenido, ni por su duración, ni por su dificultad; y ello por cuanto que dicha disposición permite un amplio margen de discrecionalidad al aplicar los criterios B, C y D.

El criterio B, porque no está suficientemente definido el concepto de especialización en relación con la dificultad del curso y las funciones cuyo perfeccionamiento se pretende.

El criterio C, por cuanto que no se justifica el distinto tratamiento entre cursos mayores o menores de 50 horas lectivas, cuando la finalidad que se persigue se lograría con suprimir el inciso final del apartado C.1.b) atribuyendo puntuación por cada 10 horas lectivas.

El criterio D deja un amplio margen de discrecionalidad para valorar los sistemas de evaluación, cuando lo que se pretende es otorgar mayor puntuación a los cursos en los que se haya acreditado la evaluación del aprovechamiento, que nada tiene que ver con las características

de los órganos de evaluación.

El límite máximo de valoración de los cursos debería reducirse a 1 punto, por cuanto que la realidad nos lleva a concluir que, una vez alcanzado el máximo de la puntuación por el concepto de formación, disminuye el interés en la realización de cursos.

3.- La formación incide en el baremo de méritos generales con 5 puntos máximo, frente a 8,5 puntos de servicios prestados y antigüedad, 2,5 del grado, 3,50 de las titulaciones académicas, que supone el 25,64% del total de dicho baremo, lo que comporta que, al haber aumentado la oferta formativa y la excesiva valoración individual de los cursos, sin previsiones que impidan la duplicidad en el reconocimiento de acciones repetitivas, pueda tener un excesivo peso a la hora de acceder a categorías superiores.

4.- Para lograr la homogeneización de las acciones formativas al tiempo que permita acabar con la dispersión constatada es necesario que primen los principios constitucionales de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativa, que tan íntimamente relacionados están con los de economía y la eficacia en la utilización de los recursos públicos, se propone :

a) Constituir un Consejo de Coordinación de Actividades Formativas, con participación de todas las Instituciones antes citadas (Ayuntamientos y Diputaciones a través de la FEMP), para que lleve a cabo la elaboración y aprobación de un Plan Anual de Actividades Formativas de los FHN, el seguimiento y evaluación de las actividades programadas y la modificación, en su caso, del Plan Anual inicialmente aprobado.

b) Elaborar y aprobar un Plan Anual de Formación de los FHN con el siguiente contenido mínimo:

- Actividades Formativas a realizar, estructuradas en torno a las categorías que se indicarán.
- Entidad que debe impartir las actividades.
- Duración, contenido y calendario de ejecución de los cursos y actividades programados.
- Puntuación atribuible a cada actividad formativa a efectos de baremo general y/o baremo de méritos de determinación autonómica.
- Criterios de selección de los asistentes.

c) El criterio que justifica la organización de cursos debe ser la formación, perfeccionamiento y reciclaje de funcionarios para el adecuado desempeño de las funciones que tienen atribuida.

En consecuencia, sólo deberán tenerse en cuenta, a efectos del baremo de méritos, los cursos que guarden directa relación con las funciones reservadas, cuya duración, lugar de realización y estructura, permita simultanear o compatibilizar la asistencia a los cursos con la presencia en los puestos de trabajo.

d) Las categorías en que se estructuran las actividades formativas son:

- Cursos selectivos para el acceso a las distintas Subescalas y Categorías de FHN.
- Cursos de actualización y perfeccionamiento periódicos de carácter singular y larga duración, con módulos para facilitar la asistencia de los FHN.
- Cursos específicos por razón de la materia con un doble carácter: 1/ de índole general: legislación básica del Estado, Técnica de gestión, etc.; 2/ de interés autonómico: por referirse al Derecho público autonómico, a las especialidades organizativas de cada Comunidad Autónoma o a las peculiaridades lingüísticas, en su caso.

e) Los contenidos deberán responder a las áreas de conocimiento propias de las funciones de alta responsabilidad, reservadas a los FHN, así como a las áreas de conocimiento en materia de habilidades directivas (Gestión Pública, especialización en materias de urbanismo, planificación y gestión económico-financiera, difusión y aplicación de nuevos textos legales, normativa autonómica, comunitaria y cuantos otros sean necesarios para cumplir el objetivo general antes señalado).

f) Respecto del profesorado, debería de contarse con un cuadro de profesionales, de diversa procedencia, directamente vinculados a la práctica e investigación en Administración Local que permitan transmitir adecuadamente los conocimientos a los participantes, siendo absolutamente imprescindible un seguimiento a través de la evaluación por parte de los asistentes.

g) En cuanto a la puntuación, debe objetivarse lo más posible.

h) En los criterios de selección ha de primar la relación entre las funciones desempeñadas y el contenido del curso en el que se desea participar, sin olvidar el respeto, por razón del principio de igualdad de oportunidades, al derecho de todos los funcionarios a participar en acciones formativas y, en consecuencia, que a mayor número de cursos realizados disminuyan las posibilidades de ser admitidos en nuevas acciones formativas.

i) Con el contenido que determine el Plan Anual de Formación, los Cursos para la actualización y perfeccionamiento de los FHN deberían desarrollarse descentralizadamente en las CC.AA. para facilitar la asistencia de aquellos, y su convocatoria debiera contemplar mecanismos encaminados a que las Entidades Locales posibiliten la asistencia de los FHN.

j) Los Cursos específicos, tanto de índole general como de índole autonómico, recogidos en el "Plan Anual de Formación de los FHN" podrán desarrollarse por las distintas Instituciones ya citadas, por sí mismas o en colaboración con otras Entidades Públicas o Privadas, nacionales o extranjeras, con arreglo a las condiciones básicas definidas en el propio Plan.

En todo caso, las características de los Cursos de interés autonómico deberán permitir el acceso a los mismos de todos los FHN a que vayan destinados, con independencia del lugar de destino. Asimismo, el INAP, por sus propios medios, o a través de las Escuelas Autonómicas de Administración Pública, debe garantizar que los FHN puedan realizar los cursos de iniciación y/o perfeccionamiento de las lenguas reconocidas oficialmente en el Estado español, con objeto de permitir su movilidad geográfica.

k) Sólo las actividades formativas incluidas en el Plan Anual de Formación de los FHN serán evaluables en los baremos de méritos, con la puntuación en él señalada. El INAP o las Escuelas autonómicas, según la naturaleza de las actividades realizadas, trasladarán, de oficio, la información necesaria para que la Dirección General de la Función Pública Local actualice el baremo de méritos generales.

l) Si el INAP programase actividades de investigación sobre las cuestiones de índole jurídica, técnica o económico-financiera que se refieran a la Administración Local, debieran contar con la presencia de los FHN (vigencia del Reglamento de Servicios, incidencias de la normativa de la Unión Europea en el régimen jurídico local, diagnóstico de la situación económica-financiera de las Entidades Locales, etc.).

m) Por las Escuelas de Formación de Funcionarios se posibilitará la elaboración de trabajos y publicaciones de apoyo práctico a las tareas de los FHN, especialmente los destinados en pequeños municipios (manuales de formularios, guías de procedimientos, etc.).

n) Se sugiere que el INAP dote al Centro de Análisis y Formación Territorial de la máxima autonomía funcional posible y se concentren en el mismo todas las actividades formativas encomendadas a la Administración del Estado en relación con los funcionarios locales.

Idéntica propuesta de autonomía y concentración de actividades formativas se sugiere para los órganos propios de las Escuelas Autonómicas que tengan actividades o cometidos en relación con la formación de los funcionarios locales.

COMENTARIOS FINALES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

Los integrantes de los grupos desean expresar los siguientes comentarios:

- 1) Las conclusiones que se recogen en los documentos que anteceden expresan el criterio personal de los miembros de los grupo de trabajo y se han adoptado de manera coordinada, sin que tengan carácter de posición representativa institucional, colegial o corporativa.
- 2) Entendemos que, en todo caso, las propuestas definitivas que se puedan formular deben ser valoradas por los colegios o asociaciones profesionales legalmente constituidos.

Finalmente, debemos expresar nuestro reconocimiento y gratitud a todo el personal del M.A.P. y del I.N.A.P. que ha participado directamente en la organización y desarrollo de este Seminario, por la amabilidad, cordialidad y eficacia acreditada, que han contribuido de forma decisiva a hacer posible la tarea que se nos había encomendado.

En Madrid, a 27 de junio de 1997.

ANEXO

ASISTENTES

CONFERENCIANTES

Sr. D. Ángel Ballesteros Fernández
Técnico Superior del Centro de Análisis y Formación Territorial. I.N.A.P.

Sr. D. Antonio Fanlo Loras
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja

Sr. D. Luis Morell Ocaña
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid

Ilmo. Sr. D. Jaime Rodríguez - Arana Muñoz
Subsecretario del Ministerio de Administraciones Públicas

Sr. D. Ramón Salanova Alcalde
Director de Área de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza.

Sr. D. Francisco Sosa Wágner
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León

PARTICIPANTES

Sr. D. José Álvarez Ferreiro
Secretario - Interventor del Ayuntamiento de Pancorbo (Burgos)

Sra. D^a M^a Eugenia Barril Vicente
Secretaria - Interventora. Jefa de Sección del Servicio de Administración Local
(Comunidad Autónoma de Madrid)

Sra. D^a Alicia Bernardo.
Secretaria del Ayuntamiento de San Martín del Rey Aurelio (Asturias)

Sr. D. Federico Carrasco López de la Riva
Secretario Ayuntamiento Baracaldo (Vizcaya)

Sr. D. Federico Castillo Blanco
Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada)

Sr. D. Enrique Castillo Zubía
Secretario Ayuntamiento Alcalá de Henares (Madrid)

Sr. D. Juan D'Anjou González
Secretario, categoría Superior

Sr. D. Luis Delgado Morcillo
Secretario - Interventor del Ayuntamiento Subirats (Barcelona)

Sr. D. José M. Farfán Pérez
Tesorero de la Diputación Provincial de Sevilla

Sr. D. Fernando Fernández-Figueroa Guerrero
Vicesecretario de la Diputación Provincial de Sevilla

Sra. D^a Elvira García García
Oficial Mayor del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón (Madrid)

Sr. D. Fernando Giner Briz
Secretario del Ayuntamiento de Navia (Asturias)

Sr. D. Jesús González Pueyo
Interventor del Ayuntamiento de Alcobendas (Madrid)

Sr. D: Vicente Guiamón Fajardo
Secretario Ayuntamiento Almassora (Castellón)

Sr. D. Juan Carlos Herbosa San Juan
Interventor Ayuntamiento Santoña (Cantabria)

Sr. D. Rafael Hernández Cañizares
Secretario General de la Diputación Provincial de Toledo

Sra. D^a M^a del Mar Hernández Díaz
Secretaria del Ayuntamiento Agaete (Las Palmas)

Sr. D. Primo Llamas Fernández
Secretario del Ayuntamiento San Agustín de Guadalix (Madrid)

Sr. D. Antonio Marín Pérez
Tesorero del Ayuntamiento de Murcia

Sr. D. José M^a Menéndez Alonso
Secretario Ayuntamiento Agoncillo (La Rioja)

Sra. D^a Ana Merino Gil
Secretaria Ayuntamiento de Gondomar (Pontevedra)

Sra. D^a Carmen Miralles Huete
Interventora del Ayuntamiento de Getafe (Madrid)

Sr. D. Jesús Molina de la Torre
Secretario Agrupación Batres y Casarrubuelos (Madrid)

Sr. D. José M^a Pardellas Rivera
Viceinterventor de la Diputación Provincial de La Coruña

Sr. D. Enrique Pedrero Balas
Secretario del Ayuntamiento de Castuera (Badajoz)

Sr. D. José Luis Pérez López
Secretario del Ayuntamiento Villanueva de la Cañada (Madrid)

Sr. D. José Manuel Rodríguez Álvarez
Subdirector General Adjunto de Cooperación en Administración Local. M.A.P.

Sr. D. Enrique Rodríguez García
Director del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional
(Granada)

Sr. D. Federico Romero Hernández
Secretario General Ayuntamiento de Málaga

Sr. D. Manuel José Serrano Valiente
Secretario Ayuntamiento de Villaseco de los Gamitos (Salamanca)

Sr. D. José Ramón Sicre Vidal
Gerente de la Mancomunidad Pla Mallorca

Sr. D. Juan Ignacio Soto Valle
Secretario Ayuntamiento de Pineda de Mar (Barcelona)

Sr. D. Carlos Ventura Vela
Secretario del Ayuntamiento de Alcubierre (Huesca)

GRUPOS DE TRABAJO

GRUPO DE SELECCIÓN

Nº Total Participantes: 11

Moderador: D. Fernando Fernández-Figueroa Guerrero, (Secretaría, Superior)

Secretarios: D. Federico Carrasco López de la Riva, (Secretaría, Superior)
D^a. M^a del Mar Hernández Díaz, (Secretaría-Intervención)

Grupo: D. Fernando Giner Briz, (Secretaría, Superior)
D. Juan-Carlos Herbosa San Juan, (Intervención-Tesorería, Entrada)
D^a. Ana Merino Gil, (Secretaría, Entrada)
D. Jesús Molina de la Torre, (Secretaría-Intervención)
D. Enrique Pedrero Balas (Secretaría, Entrada)
D. José-Luis Pérez López, (Secretaría-Intervención)
D. Manuel José Serrano Valiente, (Secretaría, Superior)
D. José-Ramón Sicre Vidal, (Secretaría-Intervención)

GRUPO DE FORMACIÓN

Nº Total Participantes: 8

Moderador: D. José M^a Pardellas Rivera, (Intervención-Tesorería, Superior)

Secretarios: D^a. Elvira García García, (Secretaría, Superior)

Grupo: D. José Álvarez Ferreiro, (Secretaría - Intervención)
D^a. Alicia Bernardo, (Secretaría, Superior)
D. Antonio Marín Pérez, (Intervención-Tesorería, Superior)
D. José Manuel Rodríguez Álvarez, (Secretaría, Superior)
D. Enrique Rodríguez García, (Intervención-Tesorería, Superior)
D. Carlos Ventura Vela, (Secretaría-Intervención)

GRUPO DE PROVISIÓN

Nº Total Participantes: 12

Moderador: D. Federico Romero Hernández, (Secretaría, Superior)

Secretarios: D. Juan Ignacio Soto Valle, (Secretaría, Superior)
D^a. M^a Eugenia Barril Vicente, (Secretaría-Intervención)

Grupo: D. Enrique Castillo Zubía, (Secretaría, Superior)
D. Juan D'Anjou González, (Secretaría, Superior)
D. Luis Delgado Morcillo, (Secretaría-Intervención)
D. Jose M^a Farfán Pérez,, (Intervención-Tesorería,
Superior)
D. Vicente Guillamón Fajardo, (Secretaría, Superior)
D. Rafael Hernández Cañizares, (Secretaría, Superior)
D. Primo Llamas Fernández, (Secretaría-Intervención)
D. José M^a Menéndez Alonso, (Secretaría, Superior)
D^a. Carmen Miralles Huete, (Intervención-Tesorería,
Superior)

PARTICIPANTES M.A.P. E I.N.A.P.

Sr. D. Jesús Albendea del Busto
Director de Programa del Centro de Análisis y Formación Territorial. I.N.A.P.

Sra. D^a Pilar Atienza Gabás
Coordinadora de Área del Centro de Análisis y Formación Territorial. I.N.A.P.

Sr. D. José Antonio Carro Martínez
Centro de Análisis y Formación Territorial. I.N.A.P.

Ilmo. Sr. D. Juan Corral Villalba
Subdirector General de Función Pública Local. M.A.P.

Sra. D^a Ana María García Fernández
Coordinadora de Área de la Subdirección General de Función Pública Local.
M.A.P.

Sr. D. Vicente González - Haba Guisado
Consejero Técnico de la Subdirección General de Función Pública Local.
M.A.P.

Ilmo. Sr. D. Adolfo Hernández Lafuente
Director del Centro de Análisis y Formación Territorial. I.N.A.P.

Sr. D. Lisardo Trébol Roca
Director de Programa del Centro de Análisis y Formación Territorial. I.N.A.P.

Sra. D^a Alejandra Valenti Areizaga
Consejera Técnica del Centro de Análisis y Formación Territorial. I.N.A.P.

Sra. D^a Ángeles Vázquez Hernández
Consejera Técnica del Centro de Análisis y Formación Territorial. I.N.A.P.

La colección *Documentos INAP* pretende poner a disposición de los directivos de las administraciones públicas algunos textos e informes de especial interés que no hayan tenido la suficiente divulgación por otros canales. Su objetivo es enriquecer el debate sobre la reforma del sector público, la modernización de la Administración y las políticas de recursos humanos, dando a conocer experiencias relevantes en estas materias así como reflexiones e informaciones de carácter más global.



Ministerio de Administraciones Públicas
Instituto Nacional de Administración Pública