

**NUEVO RÉGIMEN DE LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN
LOCAL CON HABILITACIÓN NACIONAL: UNA APROXIMACIÓN
GENERAL AL REAL DECRETO 128/2018, DE 16 DE MARZO**

Concepción CAMPOS ACUÑA

*Secretaria de Administración Local, Categoría Superior
Ayuntamiento de Vigo*

SUMARIO:

1. Introducción
2. De las funciones necesarias y los puestos reservados a los funcionarios de habilitación nacional
3. Del acceso, provisión y gestión de los puestos de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional
4. Otros aspectos regulatorios
5. Balance provisional de la nueva regulación
6. Bibliografía

1.- INTRODUCCIÓN

El Boletín Oficial del Estado, núm. 67, de 17 de marzo de 2018 publicaba la aprobación del Real Decreto 128/2018, de 17 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (FHN), dando cumplimiento así al compromiso adquirido por el gobierno con su inclusión en el Plan Anual Normativo de 2018, aprobado por el Consejo de Ministros el 7 de diciembre de 2017.

Tal y como recoge en su Disposición Derogatoria Única, con su aprobación se derogaban el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional; el Real Decreto 834/2003, de 27 de junio, por el que se modifica la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional; el Real Decreto 522/2005, de 13 de mayo, por el que se modifican los requisitos para la integración de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter

nacional pertenecientes a la subescala de Secretaría-Intervención y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el citado Real Decreto.

La aplicación de esta nueva norma deberá producirse en el marco dibujado por el ordenamiento jurídico local, en particular con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, así como normativa autonómica en la materia, la regulación de esta norma en lo relativo al desempeño de las funciones de Secretaría impactará también de un modo directo en el Real Decreto 2568/1986, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) y el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2015, de 30 de octubre (TREBEP), así como, en el ámbito económico financiero, por lo establecido en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, cuya entrada en vigor se producirá el 1 de julio de 2018.

Tal y como señala la propia norma, entre sus principales objetivos se pueden citar los siguientes:

- Evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes.
- Reforzar el papel de la Administración General del Estado en relación con los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, al asumir la selección, formación y habilitación de estos funcionarios, así como la asignación de un primer destino.
- Reforzar y clarificar las funciones reservadas a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, al entender que son básicas para el funcionamiento de las Corporaciones Locales, especialmente la función interventora, para lograr un control económico-presupuestario más riguroso, en el marco del desarrollo del artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, lo que contribuirá a mejorar la toma de decisiones por los cargos electos en el ejercicio del mandato representativo que tienen encomendado constitucionalmente.
- Garantizar una mayor profesionalidad y eficacia en el ejercicio de las funciones reservadas.
- Permitir una gestión más eficaz y homogénea de este colectivo en todo el territorio nacional, dada la importancia de las funciones que desempeñan en las Corporaciones Locales, y su repercusión en el interés general.

En cuanto a su estructura, el Real Decreto se divide en 5 Títulos conforme al siguiente esquema:

<p>TÍTULO I. De la delimitación de las funciones necesarias y puestos reservados a la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional</p> <ul style="list-style-type: none">- CAPÍTULO I. De la delimitación de las funciones necesarias- CAPÍTULO II. De los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional
<p>TÍTULO II. De los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional</p> <ul style="list-style-type: none">- CAPÍTULO I. Estructura de la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y acceso a la misma- CAPÍTULO II. Registro Integrado de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional- CAPÍTULO III. Provisión de los puestos de trabajo- CAPÍTULO IV. Provisión por concurso de méritos- CAPÍTULO V. Provisión por libre designación- CAPÍTULO VI. Otras formas de provisión
<p>TÍTULO III. De las situaciones administrativas de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional</p>
<p>TÍTULO IV. Régimen disciplinario</p>
<p>8 Disposiciones adicionales</p>
<p>6 Disposiciones transitorias</p>
<p>Disposición Derogatoria Única</p>
<p>3 Disposiciones Finales</p>
<p>ANEXO. Modelo de convocatoria conjunta y bases comunes por las que han de regirse los concursos de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.</p>

2.- DE LAS FUNCIONES NECESARIAS Y LOS PUESTOS RESERVADOS A LOS FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN NACIONAL

La regulación del nuevo régimen jurídico de los FHN tiene por objeto su desarrollo en el conjunto del marco normativo, tal y como señala, en su artículo 1, y en particular:

- La delimitación de las funciones reservadas
- La estructura y acceso a la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional
- La creación, clasificación y supresión de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, así como las especialidades de sus situaciones administrativas y régimen disciplinario
- La forma de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, mediante concurso o el sistema excepcional de libre designación, así como la normativa conforme a la cual se efectuarán los nombramientos provisionales, las comisiones de servicios, las acumulaciones, los nombramientos de personal interino y los de carácter accidental
- El Registro Integrado de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional

En cuanto a su contenido, en su Título I se contempla la delimitación de las funciones necesarias y los puestos reservados a la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. En cuanto a las funciones necesarias de los FHN, el RD 128/2018 recoge, en este punto, la regulación introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) en el artículo 92 bis LRBRL, distinguiendo como funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a FHN, las siguientes:

Secretaría	- Fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
Intervención-Tesorería	- Control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación
Secretaría-Intervención	- Fe pública y el asesoramiento legal preceptivo y las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

La atribución de estas responsabilidades administrativas conllevará la dirección de los servicios encargados de su realización, sin perjuicio de las atribuciones de los

órganos de gobierno de la Corporación Local en materia de organización de los servicios administrativos, y atribuyendo a dichas funciones un carácter instrumental, al establecer su vinculación instrumental para garantizar el principio de transparencia y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad económico-financiera.

Especial importancia en relación con la configuración del nuevo papel de los FHN parece adquirir esa garantía del principio de transparencia, en la línea apuntada de considerar a estos funcionarios como los más idóneos para encauzar las obligaciones de la respectiva entidad en materia de transparencia¹. Así parece opinar el legislador, como demuestra lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), en cuya Disposición Adicional Tercera asigna a los titulares de la Secretaría la coordinación de las obligaciones en materia de publicidad e información establecidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG)².

Además de esas funciones de carácter reservado se contempla la posibilidad de asignar otras funciones en el supuesto de que le sean encomendadas por el ordenamiento jurídico.

2.1.- Principales novedades en las funciones de la Secretaría

En el ámbito de la Secretaría, el Real Decreto mantiene la tradicional distinción entre las funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo introduciendo, entre otras, las siguientes novedades:

a) Funciones de Fe pública

Respecto a la función de fe pública se pueden distinguir dos características principales en la nueva regulación:

- *Transformación electrónica de las funciones de la Secretaría*

De la enumeración efectuada en el artículo 3 del RD 128/2018 se observa que gran parte de las funciones reproducen lo establecido en el RD 1174/1987, pero bajo el prisma de su ejercicio en una administración cuyo funcionamiento es ahora electrónico, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Al margen de otras

¹ CAMPOS ACUÑA, M^a C. “Los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional: su papel en el proceso de implantación de la transparencia”, en *Transparencia y Acceso a la Información en las Corporaciones Locales*, CAMPOS ACUÑA, M^a C, Wolters Kluwer, 2018

² Atribución que se realiza, en el caso de los municipios de gran población del Título X LRBRL, al titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local, lo que demuestra esta vinculación, a diferencia de otras funciones que en relación con la actividad contractual se asignan en la LCSP al titular de la Asesoría Jurídica, responsabilidad que no necesariamente se desempeña por funcionarios de habilitación nacional

consideraciones³, no puede dejar de apuntarse la extrañeza por la inclusión, en relación con las actas de los órganos colegiados en formato electrónica, de la obligación de reflejar un extracto en papel una serie de extremos coincidentes con el contenido tradicional del acta reflejado en el artículo 109 ROF.⁴

La aparición de la administración electrónica aconsejaba la revisión de la configuración de esta función y algún autor, como FONDEVILA, apuntaba ya la necesidad de efectuar una revisión legal de las actuales manifestaciones de fe pública, sin que por ello supusiera una reducción en la relevancia de las funciones asignadas a los titulares de las Secretarías municipales, sino apostando por su reserva para actuaciones administrativas de mayor importancia, apostando por un cambio de “cantidad por cualidad”⁵.

- *Incorporación de nuevas funciones de fe pública*

Entre las nuevas funciones que se integran en la fe pública en el RD 128/2018 destaca, por su relevancia en la definición del nuevo modelo de administración pública y por la carga de responsabilidades que representa la Superior Dirección de Archivos y Registros, para cuyo desempeño será necesario acudir no sólo a la LPAC y LRJSP, sino también a lo dispuesto en el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica (ENS) y en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica (ENI) y a sus Normas Técnicas (NNTT). Tal y como nos recuerda MARTÍN, el registro electrónico resulta una herramienta imprescindible no sólo para garantizar la tramitación electrónica de los procedimientos, sino también premisa inexcusable para que los ciudadanos puedan

³ CAMPOS ACUÑA, M^a C. “Las funciones electrónicas de los Secretarios en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo”, El Consultor de los Ayuntamientos, nº 5, 2018

⁴ En particular, el extracto en papel contemplado en el artículo 3.2.d) RD 128/2018 será comprensivo de los siguientes datos: lugar, fecha y hora de la celebración de la sesión; su indicación del carácter ordinario o extraordinario; los asistentes y los miembros que se hubieran excusado; así como el contenido de los acuerdos alcanzados, en su caso, y las opiniones sintetizadas de los miembros de la Corporación que hubiesen intervenido en las deliberaciones e incidencias de éstas, con expresión del sentido del voto de los miembros presentes, en tanto que el artículo 109 ROF, cuando señala que de cada sesión el Secretario extenderá acta en la que habrá de constar: a) Lugar de reunión, con expresión del nombre del Municipio y local en que se celebra. b) Día, mes y año. c) Hora en que comienza. d) Nombre y apellidos del Presidente, de los miembros de la Corporación presentes, de los ausentes que se hubiesen excusado y de los que falten sin excusa. e) Carácter ordinario o extraordinario de la sesión, y si se celebra en primera o en segunda convocatoria) Asistencia del Secretario, o de quien legalmente le sustituya, y presencia del funcionario responsable de la Intervención, cuando concurra. g) Asuntos que examinen, opiniones sintetizadas de los grupos o miembros de la Corporación que hubiesen intervenido en las deliberaciones e incidencias de éstas. h) Votaciones que se verifiquen y en el caso de las nominales el sentido en que cada miembro emita su voto. En las votaciones ordinarias se hará constar el número de votos afirmativos, de los negativos y de las abstenciones. Se hará constar nominalmente el sentido del voto cuando así lo pidan los interesados. i) Parte dispositiva de los acuerdos que se adopten. j) Hora en que el Presidente levante la sesión.

⁵ FONDEVILA ANTOLÍN, J. “La administración electrónica en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público”, en *La implantación de la administración electrónica y de la e-factura*, PINTOS SANTIAGO, J. (Dir), Wolters Kluwer, 2017

cumplir con su obligación o ejercer su derecho para relacionarse electrónicamente con la administración⁶.

En cuanto al archivo, se trata de un ámbito material que también se vuelve estructural en el desarrollo del modelo de procedimiento, regulado tanto en la LPAC, artículo 17, como en la LRJSP, artículo 46, prescripciones que deberán completarse con la respectiva política de gestión documental, recordando que, tal y como señala BUSTOS, el archivo electrónico aparece como un derecho de los ciudadanos en sí mismo, así como una garantía del derecho de acceso de esos ciudadanos⁷.

Asimismo, se añade dentro de las funciones de fe pública la llevanza y custodia del Registro de Convenios, registro que tendrá carácter electrónico y cuya existencia viene determinada por lo establecido en el artículo 144.3 LRJSP, que no contemplaba atribución de responsabilidad administrativa alguna al respecto sobre la gestión de este Registro.

b) Asesoramiento legal preceptivo

A los tradicionales supuestos de informe preceptivo asignados a la Secretaría, se contemplan en el apartado d) una serie de supuestos:

- Aprobación o modificación de Ordenanzas, Reglamentos y Estatutos rectores de Organismos Autónomos, Sociedades Mercantiles, Fundaciones, Mancomunidades, Consorcios u otros Organismos Públicos adscritos a la Entidad Local
- Adopción de acuerdos para el ejercicio de acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de las Entidades Locales, así como la resolución del expediente de investigación de la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos
- Procedimientos de revisión de oficio de actos de la Entidad Local, a excepción de los actos de naturaleza tributaria
- Resolución de recursos administrativos cuando por la naturaleza de los asuntos así se requiera, salvo cuando se interpongan en el seno de expedientes instruidos por infracción de ordenanzas Locales o de la normativa reguladora de tráfico y seguridad vial, o se trate de recursos contra actos de naturaleza tributaria.

⁶ MARTÍN DELGADO, I, “Una panorámica general del impacto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública “ en La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho, MARTÍN DELGADO I. (Dir.), Colección Innap Investiga, INAP, 2017

⁷ BUSTOS PRETEL, G. Comentario al artículo 46, en *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*, CAMPOS ACUÑA, M^a C (Dir.), Wolters Kluwer, 2017

En este caso la redacción parece poco acertada en cuanto a la remisión de informe en aquellos casos en los que la naturaleza de los asuntos así lo requiera, pues introduce un concepto jurídico indeterminado que puede situarnos ante escenarios diferentes en función del criterio adoptado por cada entidad local. Se entiende que, al menos en aquellos recursos que no sean objeto de informe, deberá justificarse su no exigencia por la naturaleza del asunto.

- Cuando se formularen contra actos de la Entidad Local alguno de los requerimientos o impugnaciones previstos en los artículos 65 a 67 LRRL
- Aprobación y modificación de relaciones de puestos de trabajo y catálogos de personal
- Aprobación, modificación o derogación de convenios e instrumentos de planeamiento y gestión urbanística
- Así como en aquellos supuestos en los que venga exigido por la legislación sectorial

En estos casos, y a efectos de racionalizar la asignación de recursos personales, la emisión del informe del Secretario podrá consistir en una nota de conformidad en relación con los informes que hayan sido emitidos por los servicios del propio Ayuntamiento y que figuren como informes jurídicos en el expediente.

En relación con esta materia también puede destacarse la incorporación de la función de asistir al Presidente de la Corporación, junto con el Interventor, para la formación del presupuesto, pero con una importante precisión y es que esta asistencia se produce exclusivamente a efectos procedimentales y formales, no materiales, ámbito éste que corresponde al responsable de la Intervención.

2.2.- Principales novedades en las funciones de la Intervención-Tesorería

En los últimos años el ámbito funcional de la Intervención había visto ya modificadas e incrementadas considerablemente sus funciones en base a diferentes fuentes normativas, entre otras la LRSAL, como señala FUENTES, que, con la finalidad de alejar del ámbito de decisión local la gestión del personal funcionario que desempeña las funciones de control interno, y de garantizar la máxima independencia y autonomía en el control de legalidad y financiero de la gestión y hacienda locales, ampliaba considerablemente las funciones de la intervención, así como su dependencia del Ministerio de Hacienda y Función Pública⁸. Ampliación que se ha reforzado con la regulación recogida en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el

⁸ FUENTES I GASÓ, J.R. “La función de regeneración democrática de los funcionarios con habilitación de carácter nacional”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, REALA, nº 4, jul-dic, 2015

régimen jurídico del control interno de las entidades del sector público local, desarrollando en este punto, las disposiciones recogida en el Título VI del Texto Refundido.

Dentro del control interno se produce una mayor concreción de la función de control financiero, estableciendo que incluirá, al menos:

- El control de subvenciones y ayudas públicas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
- El informe de los proyectos de presupuestos y de los expedientes de modificación de estos
- La emisión de informe previo a la concertación o modificación de las operaciones de crédito
- La emisión de informe previo a la aprobación de la liquidación del Presupuesto
- La emisión de informes, dictámenes y propuestas que en materia económico-financiera o presupuestaria le hayan sido solicitadas por la presidencia, por un tercio de los Concejales o Diputados o cuando se trate de materias para las que legalmente se exija una mayoría especial, así como el dictamen sobre la procedencia de la implantación de nuevos Servicios o la reforma de los existentes a efectos de la evaluación de la repercusión económico-financiera y estabilidad presupuestaria de las respectivas propuestas
- Emitir los informes y certificados en materia económico-financiera y presupuestaria y su remisión a los órganos que establezca su normativa específica

En lo relativo a la función de contabilidad, y sin perjuicio de asumir funciones ya desempeñadas en virtud de la evolución normativa, como la gestión del registro contable de facturas y la remisión de información económico-financiera al Ministerio de Hacienda y Función Pública, al Tribunal de Cuentas y a los órganos de control externo, se incorporan las funciones establecidas en la Regla 9 de la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad, aprobada por Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, y Regla 10 de la Instrucción del Modelo Simplificado de Contabilidad, aprobada por Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, aunque, como apunta LÓPEZ, no se incorpora a la nueva regulación la función de recabar de los organismos autónomos, de sus entidades públicas empresariales, la presentación de las cuentas y demás documentos que deben acompañarse a la Cuenta General, así como la información

necesaria para efectuar, en su caso, los procesos de agregación o consolidación contable⁹.

2.3.- De los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional

La regulación de los puestos reservados en el RD 128/2018 mantiene la distinción entre las distintas escalas de FHN, regulando tanto los aspectos relativos a la clasificación de puestos como a las agrupaciones, que se completan con lo establecido respecto a los puestos de colaboración, así como a los servicios de asistencia que se prestan desde las entidades supramunicipales, en estos últimos incorporando la previsión introducida en la LRBRL por la LRSAL, de que las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entes supramunicipales incluirán, en sus relaciones de puestos de trabajo, los reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional necesarios para garantizar el cumplimiento de tales funciones y que, en todo caso deben garantizar en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención, así como de tesorería y recaudación.

En esta materia, destaca la exención contemplada en el artículo 10.1 RD 128/2018 respecto a las Entidades Locales con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000 euros, que podrán ser eximidas por la Comunidad Autónoma, previo informe de la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular, de la obligación de crear o mantener el puesto de trabajo de Secretaría, en el supuesto de que no fuese posible efectuar una agrupación con otras Entidades Locales para mantener dicho puesto. En este caso, las funciones atribuidas al puesto eximido serán ejercidas por los Servicios de Asistencia o mediante acumulación.

Este tipo de medidas representan una regulación coherente con el escaso dimensionamiento de la planta local que dificulta contar con efectivos suficientes y la necesidad de arbitrar mecanismos que, a pesar de ello, garanticen la prestación de las funciones reservadas por FHN, sin suponer un coste excesivo para las Entidades Locales, ni tampoco una mala gestión de los recursos personales ante la menores cargas administrativas en este tipo de entidades que hacen innecesaria su dotación individual.

En cuanto a la clasificación de puestos, se contempla la posibilidad de que se efectúen agrupaciones para el desempeño en común del puesto de Tesorería, así como la posibilidad de clasificar el puesto de Secretaría en una clase inferior a la que

⁹ LÓPEZ DE LA RIVA-CARRASCO, F.A. "Aproximación a las funciones encomendadas a los funcionarios de Administración local con carácter nacional en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo". El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2018

correspondería en atención a sus circunstancias objetivas, cuando se efectúe una reducción de cargas administrativas, como consecuencia de la asunción de la gestión de determinados servicios, por parte de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares.

Por último, en materia de titulaciones exigidas para el ingreso en cualquiera de las subescalas de la habilitación nacional, la nueva norma establece la exigencia de la titulación universitaria exigida para el ingreso en los Cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, de acuerdo con lo previsto en el TREBEP.

3.- DEL ACCESO, PROVISIÓN Y GESTIÓN DE LOS PUESTOS DE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

El Título II se dedica a la estructuración de la escala de estos funcionarios en subescalas y categorías (Secretaría, Intervención-Tesorería y Secretaría-Intervención), desarrollando la regulación de su régimen jurídico en cuanto a selección, promoción interna, registro integrado en el que se inscribirá este personal y los actos relacionados con su vida administrativa; sistema de provisión de puestos y sus peculiaridades y convocatorias, entre otros extremos.

3.1.- Estructura de la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y acceso a la misma

Sin perjuicio del carácter continuista del RD 128/2018 en este punto, en relación al acceso a la categoría superior en las subescalas de Secretaría e Intervención-Tesorería, exigirá, en todo caso, tener al menos dos años de antigüedad de servicio activo en la categoría de entrada, computados a partir de la publicación del nombramiento en el «Boletín Oficial del Estado».

Entre las novedades destaca la incorporación de la regulación del primer destino, como un mecanismo para evitar la problemática que se produce para su obtención por muchos FHN una vez completado, con éxito, el proceso selectivo, como sucedía con el modelo anterior. Así, el artículo 22 RD 128/2018 establece que en la misma resolución en la que se efectúen los nombramientos como funcionarios de la subescala y categoría correspondiente, se asignará a los funcionarios nombrados un primer destino, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- El Ministerio de Hacienda y Función Pública, determinará, previa consulta con las Comunidades Autónomas, los puestos vacantes reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional

- de la subescala y categoría correspondiente, que puedan ser ofertados a los funcionarios de nuevo ingreso para obtener un primer destino, de entre los que no hayan resultado adjudicados en el último concurso unitario
- El Ministerio de Hacienda y Función Pública facilitará a los funcionarios de nuevo ingreso, relación de los puestos vacantes de primer destino
 - Los funcionarios remitirán al Ministerio de Hacienda y Función Pública solicitud de primer destino así como relación, por orden de preferencia, de las vacantes facilitadas¹⁰
 - El Ministerio de Hacienda y Función Pública, teniendo en cuenta el número de orden obtenido en el proceso selectivo, así como el orden de preferencia de los peticionarios, y siempre que reúnan los requisitos exigidos para el desempeño del puesto, asignará a los funcionarios de nuevo ingreso, un puesto de primer destino, en la resolución de su nombramiento como funcionarios de carrera¹¹
 - En la adjudicación del primer destino, las personas que hayan participado en la convocatoria por el turno de discapacidad podrán solicitar la alteración del orden de prelación para la elección de las plazas, por motivos de dependencia personal, dificultades de desplazamiento u otras análogas, que deberán ser debidamente acreditados. El órgano convocante decidirá dicha alteración cuando se encuentre debidamente justificado, y deberá limitarse a realizar la mínima modificación en el orden de prelación necesaria para posibilitar el acceso al puesto de la persona con discapacidad
 - Este destino tendrá carácter definitivo, y en él se deberá permanecer un mínimo de dos años para volver a concursar o solicitar un nombramiento provisional, sin perjuicio de los supuestos excepcionales.

En cuanto a la provisión por concurso, se observan ciertas modificaciones en la regulación del concurso como forma de provisión, reajustando la atribución de puntuaciones, asignando a las Entidades Locales una puntuación de un 5% de todo el baremo, en el caso del específico en el concurso ordinario, rigiendo para el concurso unitario únicamente los méritos generales y autonómicos.

¹⁰ En el caso de que soliciten puestos para cuyo desempeño se necesite el conocimiento de la lengua oficial propia, en los términos previstos en la respectiva legislación autonómica, se adjuntará junto a la solicitud y orden de preferencia de las vacantes, certificación acreditativa del conocimiento de la lengua, en los términos establecidos en la citada legislación.

¹¹ Los funcionarios que accedan por promoción interna tendrán, en todo caso, preferencia sobre los aspirantes que no procedan de este turno para la elección de los puestos vacantes de trabajo ofertados.

3.2.- Registro Integrado de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional

El artículo 23 RD 128/2018 establece que la existencia en el Ministerio de Hacienda y Función Pública de un Registro de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, integrado con las Comunidades Autónomas, en el cual se inscribirán y anotarán todos los puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, así como actos que afecten a la vida administrativa de estos funcionarios, registro que tendrá carácter electrónico, en congruencia con el marco normativo descrito en relación con el funcionamiento electrónico de la administración.

En cuanto a su objeto, el Ministerio de Hacienda y Función Pública inscribirá y anotará, en dicho Registro:

- Los nombramientos como funcionarios de carrera de la correspondiente subescala y categoría
- Las sanciones disciplinarias de su competencia y la pérdida de la condición de funcionario
- Los méritos generales de estos funcionarios, a efectos de concursos de traslados en puestos reservados
- Las situaciones administrativas
- Por su parte, las Comunidades Autónomas efectuarán en dicho Registro las anotaciones referentes a:
 - La clasificación de los puestos reservados
 - Los nombramientos, tanto definitivos como de carácter provisional, en puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional
 - Las tomas de posesión y los ceses correspondientes
 - Las sanciones disciplinarias de su competencia

Las Comunidades Autónomas podrán, asimismo, efectuar en dicho Registro, las anotaciones de los méritos autonómicos, a efectos de su valoración en los correspondientes concursos.

Respecto a la provisión de los puestos de trabajo, se regula la provisión por concurso de méritos, la provisión por libre designación, al tiempo que las otras formas de provisión, es decir, nombramientos provisionales, Acumulaciones, Comisiones de servicios, Nombramientos accidentales, Comisiones circunstanciales y nombramientos interinos.

En cuanto a estos últimos, los nombramientos interinos, se podrán articular a través de una doble vía:

- Cuando no fuese posible la provisión de los puestos reservados por funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, las Corporaciones Locales podrán proponer a la Comunidad Autónoma, con respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, el nombramiento de un funcionario interino, que deberá estar en posesión de la titulación exigida para el acceso al subgrupo A1.
- Las Comunidades Autónomas podrán constituir, en su ámbito territorial, relación de candidatos propia para la provisión, con carácter interino, de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Para la constitución de dicha relación de candidatos, la Comunidad Autónoma podrá convocar la celebración de las correspondientes pruebas de aptitud, con respeto, en todo caso, a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Asimismo, se dará preferencia para la constitución de la mencionada lista, a aquellos aspirantes que hayan aprobado algún ejercicio en las pruebas de acceso a la subescala correspondiente. Estas convocatorias se publicarán en los Diarios Oficiales correspondientes.

No obstante, se respeta la autonomía local en este aspecto, al establecer que el nombramiento de funcionario interino previamente seleccionado por la Comunidad Autónoma sólo se efectuará cuando la Corporación Local no proponga funcionario previamente seleccionado por ella. La resolución del nombramiento se efectuará por el órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva, debiendo quedar acreditado en el expediente la imposibilidad de proveer el puesto por funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional.

Se refuerzan las garantías en cuanto al cese en puestos de libre designación, en el artículo 47, al establecer que tras el cese debe garantizársele su nombramiento en un puesto de trabajo de su mismo grupo de titulación, adecuado a las funciones o tareas propias de la subescala de pertenencia, no inferior, en más de dos niveles, a la del puesto para el que fue designado y cuyo complemento específico sea el normalizado entre los puestos reservados a los funcionarios de la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, con la exigencia de que el acuerdo del cese deberá incluir la correspondiente motivación del mismo referido a su desempeño profesional. En dicho puesto se podrá permanecer hasta obtener otro, por los procedimientos establecidos en el presente real decreto.

En relación con la provisión de puestos por concurso, se efectúa una nueva regulación de los méritos generales, modificando determinadas puntuaciones, y al amparo de la nueva regulación de los porcentajes de méritos generales, autonómicos y específicos, recogidos en el artículo 92 bis) LRBRL y se establecen las circunstancias que deben concurrir para que el Ministerio de Hacienda y Función Pública pueda efectuar nombramientos provisionales excepcionales a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional que no lleven dos años en el último puesto obtenido con carácter definitivo.

También se establece la posibilidad de que, para los supuestos de incapacidad temporal por periodos de tiempo inferiores a un mes, o ausencia del titular del puesto por vacaciones, asuntos propios u otras causas, por periodos inferiores a un mes, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, a propuesta del Presidente de la Corporación, habilite accidentalmente a un funcionario propio de la Entidad Local, que cumpla los requisitos de titulación exigidos para el desempeño del puesto.

4.- OTROS ASPECTOS REGULATORIOS

Pero además del núcleo regulatorio descrito, el RD 128/2018, recoge también la regulación de las situaciones administrativas, en su Título III y del régimen disciplinario aplicable a los FHN, así como diversas peculiaridades incorporadas vía Disposiciones Adicionales y Disposiciones Transitorias, tal y como examinaremos a continuación

4.1.- De las situaciones administrativas de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional

La regulación establecida en el Título III presenta escasas novedades en relación con el régimen precedente, resultando de aplicación, con carácter general lo establecido para los empleados públicos en el TREBEP, con las peculiaridades establecidas en la norma reglamentaria.

Entre las novedades destaca que se considerará en servicio activo al FHN que haya sido adscrito a otro puesto en la misma Corporación como consecuencia de haber sido cesado por libre designación en el puesto reservado o cuando un puesto de colaboración hubiera sido suprimido.

4.2. Régimen disciplinario

También en relación con esta materia se mantiene con carácter general, la regulación anterior, en coherencia con el TREBEP, aunque será preciso reajustar su aplicación con la normativa autonómica que, en su caso, se hubiera dictado.

El Título IV aclara y desarrolla pormenorizadamente el régimen y procedimiento disciplinario de estos funcionarios, atribuyendo a distintos órganos y Administraciones la competencia para la apertura de los expedientes y para la sanción disciplinaria de las infracciones acreditadas, según la gravedad de las mismas, de conformidad con el siguiente esquema:

<i>Tipificación</i>	<i>Órgano competente para incoación y sanción</i>
Muy grave	Ministerio de Hacienda y Función Pública
Grave	Comunidad Autónoma
Leve	Entidad Local

Entrando en las particularidades, se regula de forma más extensa la sanción de destitución, así como las peculiaridades en la tramitación de los expedientes disciplinarios, y la articulación procedimental necesaria entre las diferentes Administraciones Públicas en relación con los citados expedientes.

4.3.- Aspectos destacados en las Disposiciones Adicionales

En cuanto a las Disposiciones Adicionales, éstas tienen por objeto la regulación de las modificaciones en la clasificación o forma de provisión de puestos de trabajo, las Agrupaciones de puestos, las especialidades de la Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra, Puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en consorcios locales creados con anterioridad a la LRSAL, así como los procesos de integración.

De este ámbito regulatorio resulta necesario destacar las especialidades de:

- *Municipios de Gran Población. Disposición adicional cuarta*

El RD 128/2018 establece que en los municipios de gran población, las funciones de fe pública, y asesoramiento legal preceptivo, así como las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y las de contabilidad, tesorería y recaudación se ejercerán en los términos establecidos en el Título X LRBRL, así como en la Disposición Adicional Octava de la misma. Del mismo

modo, será aplicable la anterior regulación a los Cabildos insulares Canarios en los términos establecidos en la Disposición Adicional Decimocuarta LRBRL.

Por otra parte, se clarifican los aspectos relativos a la clasificación de los puestos reservados FHN, estableciendo que serán clasificados en clase 1.^a, salvo el puesto o puestos correspondientes al órgano u órganos que tengan asignadas las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación, así como las de presupuestación, en su caso, estarán reservados a la subescala de Intervención-Tesorería, pudiendo ser desempeñados por funcionarios pertenecientes a la categoría de entrada o superior, dentro de la misma.

- Entidades de ámbito territorial inferior al municipio. Disposición adicional quinta

El desempeño de las funciones de secretaría e intervención, tesorería y recaudación, en las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que gocen de personalidad jurídica y tengan la condición de Entidad Local, se efectuará por un funcionario con habilitación de carácter nacional que desempeñe las funciones de secretaría o intervención, tesorería y recaudación en el municipio al que pertenezca la Entidad de ámbito territorial inferior al municipio.

Se recoge, en esta Disposición Adicional, la especialidad de las Entidades Locales de ámbito territorial inferior a municipio con población inferior a 5.000 habitantes, en cuyo caso podrán asignarse estas funciones a un funcionario de carrera de la propia Corporación, que preferentemente pertenezca al subgrupo A1 o cuente con una titulación universitaria.

Asimismo, a instancia de la Entidad, la Secretaría podrá clasificarse como puesto independiente por el órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva, reservado a la subescala de Secretaría-Intervención.

- Disposición adicional octava. Ejercicio electrónico de las funciones reservadas

Especial relevancia adquiere respecto al ejercicio de las funciones reservadas lo dispuesto en la Disposición Adicional Octava, en cuanto establece que a los efectos del ejercicio en soporte electrónico de estas funciones reservadas a los funcionarios en el RD, los puestos a ellos reservados tendrán la consideración de órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en el Título X LRBRL.

En la génesis de esta Disposición debe situarse la técnica de la Actuación administrativa automatizada (AAA), entendida ex artículo 41 LRJSP, como cualquier

acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público. Su aplicación en el marco de los procedimientos administrativos exige el establecimiento previo del órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente, indicando, asimismo, el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.

Teniendo en cuenta las funciones reservadas en el ámbito local, la utilización de las AAA exigía la consideración de los FHN como órganos para una interpretación congruente de la asignación de la competencia, así como para la utilización del respectivo sello de órgano, teniendo en cuenta que el ejercicio de la competencia en la actuación administrativa automatizada, cada Administración Pública podrá determinar la utilización de los sistemas de firma electrónica de sellos electrónico de Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, basado en certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica o de Código seguro de verificación vinculado a la Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de Derecho Público, en los términos y condiciones establecidos, permitiéndose en todo caso la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente¹².

4.4.- Régimen transitorio

El régimen transitorio del RD 128/2018 se concentra en seis Disposiciones con el siguiente contenido:

- Disposición transitoria primera. Expedientes disciplinarios en tramitación
- Disposición transitoria segunda. Validez de la clasificación actual de los puestos reservados
- Disposición transitoria tercera. Funcionarios no integrados en las actuales subescalas de la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, pertenecientes a los extinguidos Cuerpos

¹² FONDEVILA, op cit , apunta a los supuestos de realización de copia auténtica electrónica de documentos electrónicos, las publicaciones en el Tablón electrónico de edictos, certificados de empadronamiento, etc. reservando la fe pública personalizada a actos esenciales requeridos de supervisión como la convocatoria de sesiones, actas, libros de resoluciones, etc.

Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local

- Disposición transitoria cuarta. Personal funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional perteneciente a la subescala de Secretaría-Intervención que no se haya integrado en el grupo A, subgrupo A1
- Disposición transitoria quinta. Concursos de provisión de puestos de trabajo reservados a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional convocados con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto
- Disposición transitoria sexta. Régimen transitorio de las funciones de tesorería

En relación con esta materia, que había sido objeto de intensa polémica, en las decisiones anteriores, se prevé el siguiente sistema:

- Las Corporaciones Locales de municipios con población inferior a 50.000 habitantes o presupuesto inferior a 18.000.000 de euros cuya Secretaría esté clasificada en clase primera y que cuenten con la autorización excepcional para el desempeño del puesto de Tesorería de la Corporación a la entrada en vigor de este real decreto, deberán incluir el puesto en los procedimientos de provisión ordinarios de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, conforme a lo previsto en el artículo 29 de este real decreto.
- Las Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase segunda, y el puesto de Tesorería no esté reservada a la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional a la entrada en vigor de este real decreto, deberán modificar su relación de puestos de trabajo y solicitar a la Comunidad Autónoma correspondiente la clasificación del puesto como reservado a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional de la subescala de Intervención-Tesorería, para su inclusión en los procedimientos de provisión ordinarios de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- En las Corporaciones Locales cuya Secretaría está clasificada en clase 3.^a, excepcionalmente, la función de tesorería se desempeñará por el titular del puesto de Secretaría, siempre y cuando no sea posible que dicha función se ejerza mediante agrupación de Tesorería, o por las Diputaciones Provinciales, Entidades equivalentes o Comunidades Autónomas uniprovinciales, a través de sus servicios de asistencia técnica, o a través de acumulación o a través de

un puesto de colaboración o bien no sea posible su desempeño por funcionario propio de la Entidad local.

5.- BALANCE PROVISIONAL DE LA NUEVA REGULACIÓN

El escaso recorrido que tiene esta norma no permite más que un balance provisional, aunque la Disposición Final Tercera determinaba su inmediata entrada en vigor, es decir, al día siguiente de su publicación, circunstancia que no deja de resultar sorprendente, habida cuenta de que esta norma se encontraba pendiente de aprobación desde el año 2015, y que finalmente ha visto la luz, en mi opinión, sin aprovechar todas las oportunidades que el marco normativo existente y la configuración que la sociedad exige de una administración abierta, transparente, ágil y centrada en el ciudadano, una administración del S. XXI.

No obstante, no se puede negar la mejora que, en muchos aspectos, se produce, en particular, en cuanto al refuerzo de las funciones reservadas a los funcionarios de habilitación nacional, que se reencuentran con funciones centrales del nuevo modelo de administración pública, electrónica y transparente, hasta el punto de que en este aspecto, la propia norma señala la incorporación de medidas afectadas por la normativa sobre transparencia. Como señala MORENO de este modo se acoge la recomendación del Tribunal de Cuentas, en su Informe nº 1.032 de fiscalización de las retribuciones y de la gestión de los sistemas de provisión y promoción de los puestos de Intervención de las Entidades Locales, de clarificar y unificar en un único texto la normativa vigente, al objeto de fortalecer la seguridad jurídica y evitar la confusión derivada de la pluralidad y la dispersión de la normativa anteriormente existente¹³.

El reto lo constituye ahora la traslación de esta norma del BOE a la realidad del mundo local, infradotado en cuanto a medios y recursos personales y materiales y con el escaso dimensionamiento de la planta local, y que supondrá una dificultad objetiva en la asunción de las nuevas funciones asignadas a los funcionarios de administración nacional, que exigirá la adopción de medidas organizativas y de todo orden para facilitar dicha asunción.

¹³ MORENO SERRANO, B. “Las 10 claves del RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional”, Wolters Kluwer, 2018

6. BIBLIOGRAFÍA

BUSTOS PRETEL, G. “Comentario al artículo 46”, en *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*, CAMPOS ACUÑA, M^a C, Wolters Kluwer, 2017.

CAMPOS ACUÑA, M^a C.

- “Los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional: su papel en el proceso de implantación de la transparencia”, en *Transparencia y Acceso a la Información en las Corporaciones Locales*, CAMPOS ACUÑA, M^a C, Wolters Kluwer, 2018.
- “Las funciones electrónicas de los Secretarios en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 5, 2018.

FUENTES I GASÓ, J.R. “La función de regeneración democrática de los funcionarios con habilitación de carácter nacional”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, REALA, nº 4, jul-dic, 2015.

FONDEVILA ANTOLÍN, J. “La administración electrónica en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público”, en *La implantación de la administración electrónica y de la e-factura*, PINTOS SANTIAGO, J. (Dir), Wolters Kluwer, 2017.

LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, F.A.

- “El nuevo régimen jurídico de los Funcionarios de Habilitación Nacional”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, Wolters Kluwer, 2018.
- “Aproximación a las funciones encomendadas a los funcionarios de Administración local con carácter nacional en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Wolters Kluwer, 2018.

MARTÍN DELGADO, I, “Una panorámica general del impacto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública” en *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, MARTÍN DELGADO I. (Dir.), Colección Innap Investiga, INAP, 2017.

MORENO SERRANO, B. *Las 10 claves del RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional*, Wolters Kluwer, 2018.