
Reserva de puestos de trabajo a funcionarios con habilitación de carácter estatal en el Ayuntamiento de Madrid

*Ayuntamiento de Madrid*¹

El objeto del presente informe se centra en el análisis de la reserva de puestos de trabajo a funcionarios con habilitación de carácter estatal, en particular, en el ámbito del ayuntamiento de Madrid.

I. RÉGIMEN LOCAL GENERAL

La *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* (en adelante LBRL), en su redacción inicial, contenía en el capítulo II de su título VII determinadas disposiciones comunes a los funcionarios de carrera. En concreto, su art. 92 se refería a los entonces denominados funcionarios con habilitación de carácter nacional [ahora funcionarios con habilitación de carácter estatal, tras la *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público* (en adelante EBEP)]. Así, sus apartados 3 y 4 señalaban:

«3. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional:

a) La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.

b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación.

4. La responsabilidad administrativa de las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación podrá ser atribuida 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».

De acuerdo con este precepto las funciones de secretaría y de control y fiscalización interna quedaban reservadas, en todo caso, a este colectivo, pues respecto al resto

¹ Este informe ha sido redactado por la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico, Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública.

(contabilidad, tesorería y recaudación) podían establecerse excepciones por la legislación estatal.

En este mismo sentido, el *Real Decreto-Legislativo 781/1986, de 18 de abril*, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (en adelante, TRRL), en sus arts. 161 a 165, ahora derogados por el EBEP, establecía que los puestos de secretaría, intervención y tesorería estarían reservados a estos funcionarios.

Respecto de la función de tesorería vuelve a hacer mención (art. 164.2) a la posibilidad que corresponde al legislador estatal de exceptuar esta reserva a favor de los funcionarios con habilitación de carácter estatal, recogida en el art. 92.4 LBRL, a la que ya hemos hecho referencia.

Esta última previsión, sin embargo, no ha sido impedimento para que se suscribiera un *convenio de colaboración* entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, AEAT) y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para la recaudación en vía ejecutiva de los tributos de las entidades locales por parte de la AEAT, suscrito el *15 de abril de 2003* entre el ministro de Hacienda, el presidente de la AEAT y la presidenta de la FEMP.

Este convenio permite que la función recaudatoria en vía ejecutiva de los tributos de las entidades locales pueda ejercerse por la AEAT. Conforme a las cláusulas de este convenio, la AEAT asume:

- Notificar la providencia de apremio y realizar las actuaciones del procedimiento de apremio encaminadas al cobro de las deudas.
- Resolver las solicitudes de aplazamiento y fraccionamiento presentadas una vez notificada la providencia de apremio.
- Resolver las tercerías que puedan promoverse en el procedimiento de apremio.
- Resolver los recursos de reposición interpuestos contra actos dictados por los órganos de recaudación de la Agencia Tributaria, así como tramitar y resolver las solicitudes de suspensión de dichos actos.
- Defender los derechos de cobro relativos a los recursos objeto del Convenio que se hallen sujetos a proceso concursal, en aquellos casos en que las deudas tributarias de las entidades locales se encuentren cargadas en las bases de datos de la Agencia Tributaria.
- Adoptar las medidas cautelares en los términos previstos en la Ley General Tributaria.
- Ejecutar las garantías conforme a lo establecido en el art. 74 del actual Reglamento General de Recaudación (art. 111 del anterior).

Esta «traslación» en la gestión de tareas correspondientes a la función recaudatoria se produce sin que exista la obligación correlativa por parte de la AEAT de proveer los puestos de trabajo para la realización de estas funciones con funcionarios habilitados de carácter estatal.

Por su parte, el *EBEP* deroga el art. 92 LBRL y establece una nueva regulación en su disposición adicional segunda respecto de las funciones reservadas a los funcionarios con habilitación de carácter estatal, cuyo apartado 1.2 señala:

«1.2. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal:

- a) La de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación».

Como puede verse, la redacción, en este extremo, es idéntica a la del derogado art. 92.3 LBRL.

II. RÉGIMEN ESPECIAL DE MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN

La *Ley 57/2003, de 16 de diciembre*, de medidas para la reforma del gobierno local, entre otras cuestiones, introduce un título X en el texto de la LBRL (arts. 121 a 138), referido al «régimen de organización de los municipios de gran población».

Respecto de la reserva de funciones en estos municipios a funcionarios con habilitación de carácter nacional se indica que quedan expresamente reservados los siguientes puestos de trabajo:

- El secretario general del Pleno (art. 122.5 *in fine*).
- El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local (art. 126.4).
- El titular del órgano responsable del control y de la fiscalización interna (art. 136.3).
- El titular del órgano u órganos que tengan atribuidas las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación (art. 134.2).

Por último cabe citar también la disposición adicional undécima de la LBRL, introducida por la *Ley 57/2003*, que señala que «las disposiciones contenidas en el título X para los municipios de gran población prevalecerán sobre las demás normas de igual o inferior rango en lo que se opongan, contradigan o resulten incompatibles».

Así pues, el título X será de aplicación preferente para esta categoría de municipios sobre el resto de preceptos de la LBRL y del TRRL. El *EBEP*, por su parte, no introduce ninguna modificación en el régimen aplicable a los municipios de gran población.

III. LEY 22/2006, DE 4 DE JULIO, DE CAPITALIDAD Y DE RÉGIMEN ESPECIAL DE MADRID (EN ADELANTE LCREM)

Al amparo del régimen de los municipios de gran población, expuesto en el apartado anterior, en la ciudad de Madrid quedaban reservados *ex lege* al colectivo de funcionarios

con habilitación de carácter estatal los puestos que se correspondían con la Secretaría General del Pleno, la Oficina del Secretario de la Junta de Gobierno, la Intervención General, la Tesorería y el titular del órgano que desempeñase las funciones de recaudación.

Posteriormente, la LCREM, con carácter de legislación básica y especial, desarrolla el tratamiento legal específico derivado de las singularidades de la ciudad de Madrid para hacer posible un gobierno municipal más eficaz, dando continuidad a las previsiones establecidas al respecto tanto por el texto constitucional como por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

En este contexto, la reserva *ex lege* a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional queda claramente circunscrita en la LCREM a la Secretaría General del Pleno (art. 13.1 *in fine*), la Intervención General (art. 23.2) y la Tesorería (art. 24.2). Por su parte, el art. 26, en términos similares al art. 135 LBRL, aplicable a los municipios de gran población, prevé la creación de un ente autónomo de gestión tributaria, al que le corresponderá ejercer la función de recaudación, respetando, en su caso, lo dispuesto en la legislación básica en materia de gobierno y administración local. El apartado 3.º de este mismo artículo dispone que «la función de recaudación se ejercerá por el titular del ente de gestión tributaria, así como por los funcionarios adscritos al mismo de acuerdo con las disposiciones que, en su caso, se adopten». Ninguna referencia se hace, por tanto, a que el titular del ente de gestión tributaria, al que también corresponde ejercer la función recaudatoria, deba ostentar la condición de funcionario con habilitación de carácter nacional.

Por otra parte, la función contable se atribuye en el art. 23.1 a la Intervención General, a la que corresponderá también la función de control interno de la gestión económica y financiera del sector público municipal. Ambas funciones serán ejercidas por un funcionario con habilitación de carácter nacional como titular de aquel órgano, de acuerdo con el ya mencionado art. 23.2.

A efectos ilustrativos, merece la pena poner en conexión lo afirmado hasta aquí con el contenido que tenía el Proyecto de LCREM respecto de estos órganos y las vicisitudes habidas durante el transcurso de su tramitación parlamentaria.

Así, el proyecto contemplaba la posibilidad de que los puestos de Intervención General y Tesorería pudieran ser provistos por funcionarios del grupo A de cualquier Administración Pública, propuesta que fue objeto de enmienda en el Congreso de los Diputados (Grupos parlamentarios Socialista y Popular), estableciéndose la reserva a favor del colectivo de funcionarios objeto de este informe.

La regulación contenida en el proyecto de LCREM respecto de la Intervención y Tesorería pretendía fundamentalmente que se aplicaran unas reglas similares a la de este tipo de órganos en el ámbito estatal y autonómico, sin específica reserva a cuerpo o escala alguna. Recordemos que según el Real Decreto 1127/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda,

el titular de la Intervención General del Estado tiene rango de subsecretario de Estado, lo que determina que los requisitos de nombramiento sean los previstos en el art. 15.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente). Del mismo modo lo establecía con anterioridad el Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio.

Igualmente, el art. 4 del Decreto 114/2004, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda, atribuye al interventor general de la Comunidad de Madrid el rango de viceconsejero. En este sentido, el art. 44 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid establece que los viceconsejeros sean nombrados por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del consejero correspondiente, sin establecer requisitos específicos para su nombramiento. Este planteamiento no ha variado en el Decreto 115/2008, de 24 de julio, por el que se modifican las competencias y estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda, que no sólo mantiene las características del interventor general, sino que incluso crea la Intervención Central, también con consideración de alto cargo, y sin reserva de dicho puesto a un cuerpo específico de funcionarios.

En la tramitación parlamentaria del Proyecto en el Congreso el Grupo Parlamentario Mixto y el Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds presentaron una enmienda que pretendía modificar el art. 26 («ente autónomo de gestión tributaria»), en su apartado 3.º, en el siguiente sentido: «Las funciones de recaudación quedan reservadas a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. Su nombramiento corresponderá a la Junta de Gobierno y la provisión de los puestos reservados a estos funcionarios se efectuará por los sistemas previstos en el art. 99 de la Ley 7/1958 (*sic*), de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, y en las disposiciones reglamentarias de desarrollo y requerirá, en todo caso, una previa convocatoria pública». El Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds reiteró su formulación en el Senado.

El diputado RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, en representación del Grupo Mixto, insistió en el debate de aprobación en el Pleno en la introducción de esa enmienda, siguiendo el mismo criterio que para la Intervención y la Tesorería. Cabe traer a colación algunos de los argumentos expuestos para la defensa de dicha enmienda²:

- «El personal funcionario al servicio de las entidades locales, como todos ustedes saben, se integra por sus funcionarios propios, seleccionados y formados por cada entidad local, y por los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional, como se dice normalmente, y tiene reservado el ejercicio de ciertas funciones declaradas necesarias literalmente para la mejor

² Diario de sesiones del Congreso. Pleno y Diputación Permanente, año 2006, VIII Legislatura, núm. 175. Sesión plenaria núm. 164, celebrada el jueves, 11 de mayo de 2006.

garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función (...)).».

- «Esta reserva de funciones a favor de funcionarios —vuelvo a repetir— denominados de carácter nacional se asienta en dos aspectos fundamentales: la especialidad técnica y la garantía de independencia y objetividad en el ejercicio de sus funciones. La necesidad de contar con funcionarios dotados de una especial cualificación obedece, señorías, a una necesidad estructural de las organizaciones locales de determinadas funciones que, por su propia naturaleza, quedan reservadas a determinados funcionarios con un específico grado de formación (...)).».
- «Se debe garantizar, por otra parte, que hay independencia y objetividad en el ejercicio de sus funciones. Estos funcionarios no ejercen funciones propias de la ejecución de políticas públicas municipales, sino funciones más ligadas a una actividad de control de legalidad, de fiscalización, de manejo y custodia de caudales públicos y de recaudación.

Los ciudadanos perciben de una forma más positiva que quien ejerza este tipo de funciones tenga un perfil más institucional y menos sujeto a fluctuaciones políticas y todo ello se logra fundamentalmente mediante un régimen de selección, provisión y disciplina, que garantice esa independencia y objetividad.

La reserva de funciones a favor de un determinado cuerpo de funcionarios es una técnica conocida en todas las administraciones públicas, en especial cuando se trata de garantizar el sometimiento pleno de la Administración a la ley y al Derecho. No parece por tanto razonable que la regulación de las funciones de secretaría, intervención, tesorería y recaudación en el ayuntamiento de Madrid se aparten del régimen común, del régimen de los municipios de gran población».

- «En consecuencia, con todo lo expuesto, cabe deducir que la existencia de los cuerpos de funcionarios de Administración local con habilitación que se denomina de carácter nacional es una garantía para la adecuada gestión y control de la actividad económico-financiera de las entidades locales, por lo menos tal como está estructurado hoy el Estado español. Otra cuestión es que la estructura del Estado español, consecuentemente con su carácter autonómico, adoptase el criterio de que no fueran funcionarios con habilitación denominada de carácter nacional, aunque sí deberían seguir manteniendo el resto de los requisitos que hay hoy en día, por lo menos según nuestro criterio. Entendemos que, al no existir estas razones, sería bueno que la ley tuviese coherencia en este aspecto».

Todos estos argumentos y, consecuentemente, la enmienda al art. 26.3 de la LCREM, fueron rechazadas por el legislador, mostrando su clara voluntad de no reservar las funciones de recaudación a un cuerpo específico de funcionarios. En cualquier caso, la independencia, imparcialidad y objetividad quedan garantizadas, ya que se presuponen con carácter general para todos los empleados públicos.

A mayor abundamiento, cabe reseñar que el citado título X de la LBRL establece en su art. 130 que, como regla general, «el nombramiento de los coordinadores generales, y de los directores generales deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de

las Comunidades Autónomas, de las entidades locales o funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente».

En esta misma línea, la LCREM tan sólo efectúa las reservas, ya indicadas, de la Secretaría General del Pleno (art. 13.1 *in fine*), la Intervención General (art. 23.2) y la Tesorería (art. 24.2). Por tanto, no hay reserva de otros puestos directivos a cuerpos, escalas o clases de funcionarios, sino que en su art. 21.2 se decanta por criterios objetivos de competencia profesional y experiencia para su nombramiento.

Aprobado el EBEP y en lo que afecta específicamente al ayuntamiento de Madrid, la LCREM resulta de aplicación preferente, en todo caso, frente a lo dispuesto en aquél, por su carácter ya señalado de ley básica especial, máxime cuando el propio EBEP no ha establecido ninguna especialidad o particularidad en esta materia.

De acuerdo con este esquema, la reciente modificación de los Estatutos del Organismo Autónomo Agencia Tributaria de Madrid, en virtud de Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 22 de diciembre de 2008 (*BOAM* de 30 de diciembre), respeta la normativa vigente y concreta lo dicho hasta ahora cuando en sus arts. 14 y 16 establece para el director y el director adjunto su carácter directivo y que «el nombramiento deberá efectuarse entre funcionarios de carrera, respetando en todo caso lo dispuesto en el art. 21.2 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid».

IV. CONCLUSIONES

De todo lo expuesto en los apartados anteriores, se puede concluir lo siguiente:

I. En el ayuntamiento de Madrid, de acuerdo con la LCREM, sólo se encuentran reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal los puestos de secretario general del Pleno, interventor general y tesorero (arts. 13.1, 23.2 y 24.2).

II. En el ayuntamiento de Madrid no cabe entender reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal los puestos relacionados con la función recaudatoria.

III. La LCREM, en cuanto ley básica y especial, es de aplicación preferente respecto de las demás disposiciones normativas en materia de gobierno y administración local.

Madrid, 12 de febrero de 2009.

