

A vueltas sobre la problemática de la libre designación en la habilitación nacional

One Again, The problem of discretional appoint- ment in the habilitación nacional

Rafael J. Vera Torrecillas

Profesor Asociado Doctor de Derecho administrativo (UHU)

Secretario General de la Diputación de Huelva y

Letrado Jefe del Servicio Jurídico Provincial

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES: LA LIBRE DESIGNACIÓN COMO FORMA DE PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO. II. LA PROBLEMÁTICA DE LA LIBRE DE PUESTOS RESERVADOS A FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN NACIONAL. III. LA INTRODUCCIÓN DE ESTA FORMA DE PROVISIÓN EN LA ESCALA DE HABILITACIÓN NACIONAL: LAS LEYES 31/1991 Y 10/1993. IV. LA IV ASAMBLEA PLENARIA DEL CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS DE SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS: EL RECHAZO DEL COLECTIVO A ESTA FORMA DE PROVISIÓN. V. LA IMPUGNACIÓN DEL REAL DECRETO 731/1993 Y LOS PRIMEROS PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES FAVORABLES AL SISTEMA. VI. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA LIBRE DESIGNACIÓN EN LA ESCALA DE HABILITACIÓN NACIONAL. VII. A MODO DE CONCLUSIÓN.

RESUMEN: El objetivo del presente trabajo es analizar el proceso de introducción de la libre designación en la Escala de funcionarios de habilitación nacional, y reflexionar sobre la incompatibilidad de este sistema de provisión excepcional de puestos de trabajo con la independencia que reclama el ejercicio por estos funcionarios de las funciones reservadas a ellos encomendadas. La existencia del peculiar régimen jurídico de los secretarios, interventores y tesoreros en nuestra función pública local, se fundamenta en la garantía de independencia y objetividad en el ejercicio de unas funciones de control que se califican como necesarias en todas las Corpo-

Recibido: 25-10-2021

Aceptado: 4-11-2021

raciones locales. Estos funcionarios no ejercen funciones propias de la ejecución de políticas públicas locales, sino ligadas a la actividad de control de legalidad, fiscalización, manejo y custodia de fondos públicos y de recaudación; funciones a todas luces incompatibles con un mecanismo de provisión en el que prima la confianza política, y en el que el nombramiento y el cese recae en la decisión discrecional del órgano político a quien fiscalizan.

PALABRAS CLAVES: Funciones reservadas; libre designación; independencia; control de legalidad; secretarios, interventores y tesoreros de Administración local.

ABSTRACT: The aim of this paper is to analyse the process of introducing discretionary appointment in the Escala de funcionarios de habilitación nacional, and to reflect on the incompatibility of this system of exceptional job provision in relation to the independence required to exercise the functions reserved for these civil servants. The special legal status of secretaries, auditors and treasurers in our local civil service is based on the guarantee of independence and objectivity in the exercise of control functions that are considered necessary in all local Corporations. These civil servants do not exercise functions inherent to the execution of local public policies, but are linked to the activity of control of legality, auditing, management and custody of public funds and collection; functions that are clearly incompatible with a provision mechanism in which political trust prevails, and in which the appointment and dismissal falls under the discretionary decision of the political body they are auditing.

KEY WORDS: Reserved functions; discretionary appointment; independence; control of legality; secretaries, auditors and treasurers of local government.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES: LA LIBRE DESIGNACIÓN COMO FORMA DE PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

El objetivo del presente trabajo es volver a traer al debate jurídico la problemática de la libre designación en el ámbito de las funciones públicas reservadas, dado que en la reforma operada en el año 2013 a través de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), la cuestión no fue puesta encima de la mesa en el debate político y ello pese a que entre los objetivos de la reforma se señalaba expresamente la necesidad de fortalecer la independencia de estos funcionarios. La incompatibilidad de la libre designación con las funciones que legalmente se le encomiendan a estos funcionarios sigue siendo una cuestión no resuelta y ello pese a que la jurisprudencia ha ido limitando cada vez más la amplia discrecionalidad que la ley otorga a la Administración a la hora de nombrar y cesar a

estos funcionarios¹. Por tanto, creemos oportuno plantear de nuevo la problemática, analizando retrospectivamente el proceso de introducción de esta forma de provisión de puestos de trabajo en el ámbito de la habilitación nacional, y su incompatibilidad con el fundamento último que justifica el mantenimiento de esta singular escala funcionarial: la independencia e imparcialidad de quienes tienen a su cargo el control de legalidad en nuestras Corporaciones Locales.

Suele indicarse que la libre designación es un sistema de provisión de puestos de trabajo que tiene por esencia permitir la libre elección entre funcionarios públicos, dentro de un marco general, de la persona que va a ocupar un determinado puesto de trabajo. Se trata, en definitiva, de un mecanismo para la provisión de puestos de trabajo que otorga a la Administración una amplia discrecionalidad para decidir los candidatos que, de entre aquellos que acuden a la convocatoria y cumplan los requisitos mínimos exigidos en la misma, han de cubrir determinados puestos de trabajo, discrecionalidad a la que no es posible acudir en el sistema del concurso de méritos, dado el carácter objetivo y estrictamente reglado del mismo².

Este sistema de provisión ha sido objeto de un interesante tratamiento doctrinal y jurisprudencial fruto de un debate teórico cuyo origen se encuentra en postulados que esgrimen la incompatibilidad de esta forma de provisión con los principios democráticos o constitucionales, especialmente la infracción del art. 23.2 de la CE. El debate se intensifica cuando de lo que se trata es de justificar la aplicación de esta forma de provisión a puestos que tienen legalmente encomendadas funciones de control y fiscalización del órgano que los nombra, puesto que la libre designación conlleva la prerrogativa del libre y discrecional cese. Y desde este planteamiento, esta forma de provisión ha sido objeto de un rechazo casi generalizado por la doctrina, al menos en su configuración normativa actual, haciéndola responsable, en parte, de los males que acarrea la función pública en general y la local en particular³.

Dicho esto, deberíamos considerar, para dejar bien centrada la cuestión, que la libre designación se diferencia del concurso no por la naturaleza política de la libre designación y administrativa del concurso, sino por el hecho de representar la primera una discrecionalidad prácticamente total, aunque cada vez más limitada jurisprudencialmente, en la elección del titular a ocupar un determinado puesto. De

¹ Véase, SÁNCHEZ MORÓN, M. “«Libre» designación y «libre» cese en la función pública: los límites de la discrecionalidad”, en *Revista de Administración Pública*, 211, (2020), pp. 11-35.

² El propio TREBEP nos ofrece una definición de libre designación en su art. 80.1 al establecer que: “La libre designación con convocatoria pública consiste en la apreciación discrecional por el órgano competente de la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto”.

³ PÉREZ LUQUE, A.; *Provisión y pérdida de los puestos de trabajo de las Corporaciones Locales*, Edit. La Ley Actualidad S.A., 2005, p. 507.

esta forma, la característica principal del sistema de la libre designación es, como su propio nombre indica, la libre elección entre los candidatos y, como consecuencia de ello, el libre cese, pues la discrecionalidad actúa como elemento fundamental no solamente para la elección del funcionario, sino también para su destitución; de este modo, el funcionario libremente elegido para ocupar un puesto de carácter directivo, también podrá ser libre y discrecionalmente cesado. Como se ha expresado por la doctrina, se trata de un sistema atravesado por la confianza política, que no técnica, pues la designación, sin perjuicio de que se realice entre un círculo determinado de personas, conlleva una inevitable carga ideológica tanto por el procedimiento que se emplea como por la naturaleza del órgano que la realiza⁴. Como vemos, se trata de un sistema de provisión sustentado sobre la lealtad política del funcionario nombrado hacia el político que lo nombra y en la confianza que éste debe tener en aquél.

Por estos motivos, no es de extrañar que la libre designación haya sido objeto de duras críticas doctrinales⁵. Los riesgos de la libre designación son evidentes, pues llevan ineludiblemente a la politización de las estructuras administrativas, a lo que Garrido Falla definía como sistema de botín, contrapunto del sistema de mérito, propio de una Administración pública institucionalizada⁶. No obstante, se ha indicado, como argumento que justifica la aplicación de este sistema de provisión de puestos, que la implantación de la excelencia en las Administraciones públicas exige una libertad organizativa, no solo respecto de los titulares del órgano directivo, sino

⁴ JIMÉNEZ ASENSIO, R.; *Altos Cargos y Directivos Públicos. Un estudio sobre las relaciones entre la política y la administración en España*, 2ª Edición, IVAP, Oñate, 1998, p. 217.

⁵ ÁLVAREZ RICO y GONZÁLEZ-HABA GUIASADO han indicado que “en nuestra Administración, el expansionismo incontrolado de la libre designación ha provocado no solo el descrédito de quienes la utilizan, sino sobre todo la frustración y la desmoralización de quienes lo han padecido. Y con los abusos y excesos que se han cometido y que se cometen en este ámbito, lo que se consigue es desmotivar a los perjudicados, marginar a los competentes y promover a quienes no reúnen méritos suficientes. Sin olvidar el grave daño que causa a la organización, a causa de una política de personal tan errónea como contraproducente”; *Administración y Función Pública en España*, 2ª Edición, Edit. DYKINSON, 1998, pág. 418. MORELL OCAÑA, L. muy crítico a esta forma de provisión ha llegado a indicar que “puede afirmarse que si el sistema de libre designación es carente de objetividad, lo es también de la mínima garantía de imparcialidad que se ha de dar en estos cargos; no lo diremos nosotros, sino que lo hace la propia Sala Tercera del Tribunal Supremo. Por eso, el sistema de libre designación es, lisa y llanamente, algo contrario a la arbitrariedad que prohíbe el artículo 9.3 de la propia Constitución. Y, pese a lo que se afirma, el principio de mérito está presente en la carrera hasta llegar a los casos en que este sistema de libre designación se aplica: se termina la Carrera profesional, no se aplica el artículo 23.2 CE”; “Dirección de la Administración Pública por el Gobierno y garantías de imparcialidad administrativa”, en *R.A.P.* núm. 156. 2001. p. 58. BOIX REIG manifiesta de forma contundente que la libre designación “ha favorecido el clientelismo y ha cerrado en excesivas ocasiones todo resquicio a la luz y a la objetividad”; *Régimen Jurídico de la organización municipal. Estatutos del Concejal y del Funcionario*, 1ª Edición, Edit. TRIVIUM, 1991, p. 179.

⁶ GARRIDO FALLA, F.; *Reformas de la Función Pública Reformas de la función pública: discurso leído el día 19 de febrero de 1985, en el acto de su recepción pública como académico de número por el Excmo. Señor D. Fernando Garrido Falla y discurso de contestación del académico Excmo. Sr. D. Laureano López Rodó*; Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Edit. TECNOS, Madrid, 1985, p.75.

también del equipo inmediato que le asiste, además de configurar un medio técnico adecuado que no dista de otras figuras en las cuales la discrecionalidad administrativa en la selección es, en muchas ocasiones, más sutil; y sin olvidar que el interés de la sociedad debe primar frente al interés particular de un hipotético derecho a una carrera administrativa en la dimensión directiva o gestora⁷.

No obstante, conviene centrarnos en el concreto problema que la libre designación presenta en la provisión de puestos reservados a secretarios, interventores y tesoreros, pues ciertamente la instauración del sistema de libre designación supone la ruptura de un modelo que tenía la virtud de separar adecuadamente los órdenes político y administrativo en nuestras Entidades Locales⁸, cuyo objetivo básico era la de garantizar la mayor independencia en el ejercicio de una funciones reservadas a estos funcionarios e introducir mecanismos de control interno en unas Administraciones escasas de ellos. La libre designación viene a irrumpir en el sistema, desconfigurándolo e introduciendo elementos que distorsionan su régimen jurídico, por mucho que se trate de justificar su existencia.

II. LA PROBLEMÁTICA DE LA LIBRE DESIGNACIÓN DE PUESTOS RESERVADOS A FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN NACIONAL

La introducción de este sistema de provisión en el ámbito de la habilitación nacional encontró desde en un primer momento la dura oposición del Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros⁹. Desde COSITAL se argumentaba que el ejercicio de las funciones reservadas a esta escala funcional exigía grados dosis de imparcialidad e independencia que no quedaban garantizadas a través este sistema de provisión de puestos de trabajo, cuyos titulares podían ser libremente cesados si perdían la confianza de la autoridad a la que fiscalizan. En efecto, la libre designación como forma de provisión de puestos reservados a funcionarios con habilitación estatal se veía como un obstáculo evidente para un ejercicio independiente, responsable y eficaz de la labor legalmente encomendada a estos funcionarios¹⁰. Aquí radica la esencia del problema, pues como ya apuntó en su día Morell Ocaña, “difícilmente se puede lograr la necesaria imparcialidad, subrayada expresamente por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) para los funcionarios locales, si es ahora el propio legislador el que

⁷ LORENZO DE MEMBIELA, J.B.; *El Acceso y la Provisión de Puestos de Trabajo en la Administración Pública. Manual Práctico de la Función Pública*, 1ª edición, Edit. THOMSON-ARANZADI, 2005, p. 551.

⁸ Vid. MORELL OCAÑA, L.; “Tratamiento jurisprudencial de la provisión de puestos de trabajo para Funcionarios con Habilitación de Carácter Estatal”, en *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. extraordinario, julio 1997, p. 119.

⁹ Vid. Editorial *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. 575, noviembre, 1992.

¹⁰ SÁNCHEZ MORÓN, M.; *Derecho de la Función Pública*, 13ª edición, Madrid, 2020; p. 76.

coloca a estos bajo la exigencia de una lealtad personal hacia la facción dominante en la Corporación”, creándose un “estrato funcional basado en estrictas lealtades personales”¹¹, ya que a nadie se le escapa la incompatibilidad entre este sistema de provisión con la independencia necesaria para un ejercicio eficaz de las funciones reservadas a los funcionarios con habilitación nacional. Piénsese qué ocurriría en un Ayuntamiento si el interventor (o el secretario) de libre designación informase que los acuerdos que adopta el alcalde, cuya confianza ha depositado en su persona al nombrarlo como tal, son contrarios a derecho. Puede adivinarse sin mucho esfuerzo que la libre designación coloca a estos funcionarios en una situación de debilidad que impide un adecuado ejercicio de las funciones de control y fiscalización que legalmente se les encomiendan; y es que la amenaza de la posibilidad de un cese fulminante opera como elemento disuasorio para el habilitado y obstaculiza la necesaria imparcialidad y neutralidad que la ley reclama a estos funcionarios¹².

Creo acertar al indicar que la introducción de la libre designación en el ámbito de la habilitación nacional ha supuesto el ataque más grave a un sistema de función pública local articulado sobre la base de la necesaria imparcialidad de los funcionarios que ocupan los puestos más relevantes dentro de la Corporación y que asumen las responsabilidades de control de legalidad y de fiscalización; pues la objetividad y la imparcialidad de estos funcionarios se configuran como uno los pilares sobre los que se sustenta el actual sistema de la habilitación nacional en la función pública local. Convendría recordar a Parejo Alfonso cuando afirma que la objetividad se ofrece como lo contrario a la parcialidad, parcialidad propia del partidismo político y de intereses económicos y sociales concretos distintos a los definidos como generales, de ahí “justamente, la previsión constitucional de la regulación por ley de las garantías para la imparcialidad de los funcionarios públicos, es decir, de los principales medios personales de la Administración en el ejercicio de sus funciones”¹³. La independencia es el requisito necesario para la imparcialidad y esta es ajena al partidismo político.

¹¹ MORREL OCAÑA, M.; *El sistema de confianza política en la Administración Pública*, Edit. Civitas, Madrid, 1994, p. 94.

¹² Podemos poner como ejemplo la noticia aparecida en el periódico ABC el 8 de julio de 2008 en la que se informaba que el Oficial Mayor del Ayuntamiento de Sevilla había demandado al Consistorio por acoso, ya que fue relevado de los cargos que le hubieran correspondido en el organigrama municipal durante la persecución que denuncia ha venido sufriendo en los últimos años. Una situación que achacaba, según su demanda, a que no se plegaba a las directrices políticas del gobierno municipal, «dado que no era del agrado del equipo de gobierno en cuanto que la legalidad dimanaba de los informes que se le indicaban». O el cese del Interventor General de la Comunidad de Madrid (BOCM de 28 de julio), curiosamente después de emitir un informe desfavorable sobre el coste de las medidas medioambientales de la M-50, debido al desfase presupuestario entre lo inicialmente presupuestado y el coste real de la carretera.

¹³ PAREJO ALFONSO, L.; “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, en *Documentación Administrativa*, núm. 218-219, abril-septiembre de 1989, p. 42

Los funcionarios de habilitación estatal asumen la responsabilidad del desempeño de unas funciones que han sido calificadas por el propio Tribunal Constitucional¹⁴ como esenciales en todas las Corporaciones Locales y que, por su propia naturaleza, quedan reservadas a determinados funcionarios con un específico grado de formación, cuya misión es la de garantizar de manera generalizada en todas las Administraciones Locales el correcto desempeño y desenvolvimiento de cierto elenco de funciones que, por su trascendencia misma, rebasan el estricto interés local. Además, el ejercicio de las funciones que desempeñan estos funcionarios exige grandes dosis de imparcialidad e independencia, pues la independencia y la consiguiente imparcialidad son consustanciales a la naturaleza del control interno que, en esencia, es la misión que legalmente tienen encomendada estos funcionarios. Así, a nadie se le escapa que la libre designación resulta manifiestamente incompatible con las funciones encomendadas a estos funcionarios y ello a pesar de que la jurisprudencia se esfuerce en justificar su adecuación a los principios de mérito y capacidad sobre la base de una teórica discrecionalidad técnica, basada en la basarse en la apreciación técnica y objetiva de los méritos de los candidatos, sin margen alguno para expresar ningún tipo de preferencia personal. Sin embargo, la realidad es bien distinta, pues la libre designación parte de una relación de lealtad del funcionario respecto a la facción política dominante, dejando en manos del político una amplia discrecionalidad que dificulta sobremanera el control judicial.

Señala Sánchez Morón que el desempeño de los puestos reservados a funcionarios de habilitación nacional requiere una garantía reforzada de imparcialidad frente a los cargos electos, que el sistema de libre designación (y libre cese) debilita inevitable y decisivamente¹⁵. En efecto, la imparcialidad, consustancial al ejercicio de las funciones reservadas, exige la independencia del funcionario respecto al órgano al que fiscaliza. Se trata, a nuestro juicio, de un punto de partida diferente al que se utiliza para justificar la aplicabilidad de este sistema a los funcionarios que desempeñan funciones eminentemente directivas, en los que la confianza y la sintonía política son razones de peso para justificar la utilización de este sistema de provisión de puestos de trabajo, ya que el buen funcionamiento de la Administración exige que los funcionarios que ocupan puestos de alta responsabilidad se encuentren especialmente comprometidos con las políticas diseñadas por el ejecutivo.

No debe olvidarse que la libre designación tiene como fundamento la confianza mutua entre superior e inferior, aunque limitada a los niveles más altos de la jerarquía administrativa, donde se comparten responsabilidades de gobierno¹⁶, que exige

¹⁴ STC 214/1989, de 21 de diciembre (F.J. 25).

¹⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M.; *Derecho de la Función Pública*, 13ª Edición. Edit. TECNOS, 2020, p. 167.

¹⁶ BEATO ESPEJO, M.: “La libre designación a la luz de la doctrina jurisprudencial: garantía jurídicas”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 3, 1984, p. 203.

que estos funcionarios libremente designados guarden una sintonía con los niveles de decisión política a fin de garantizar un eficaz funcionamiento de la maquinaria administrativa. La esencia de la problemática que se plantea no se encuentra en la legalidad o constitucionalidad de esta forma de provisión de puestos de trabajo, sino en la compatibilidad entre las funciones propias de estos funcionarios y la utilización de un sistema de provisión en el que en la praxis prima la sintonía política sobre la capacidad y los méritos de quienes aspiran a ocupar un determinado puesto que exige la independencia e imparcialidad y, consecuentemente, la neutralidad política de quien lo ocupa¹⁷.

De esta forma, el sistema de libre designación conlleva de facto la politización de los escalones intermedios de la Administración y encubre, como acertadamente indica Jiménez Asensio, en ocasiones decapitaciones de los enemigos políticos y encumbramiento de los fieles al partido en el poder¹⁸, ya que se trata de un sistema de provisión que pivota, no lo olvidemos, en la confianza política como factor básico, o quizás único, de selección del aspirante a ocupar un puesto de responsabilidad en la Administración.

Efectivamente, la libre designación pudiera ser un medio idóneo y adecuado para la formación de equipos directivos¹⁹, pero plantea muchos interrogantes cuando de lo que se trata es de cubrir puestos cuya misión fundamental es velar por la legalidad de la actuación de la Administración pública. El propio Tribunal de Cuentas, como veremos, se ha manifestado muy crítico con esta forma de provisión cuando se trata de puestos reservados a habilitados nacionales, destacando la encomiable labor que realizan estos, cuya dependencia orgánica, la posibilidad de fijar sus condiciones de trabajo y, sobre todo, la facultad de cesar discrecionalmente al funcionario, amenaza de forma clara y evidente el efectivo ejercicio de su independencia funcional,

¹⁷ De esta forma, recordemos a LÓPEZ MERINO, cuando afirmaba que “Muchos piensan, en conciencia, y por supuesto el colectivo de funcionarios al que nos referimos, que hay una estrecha vinculación entre imparcialidad en el ejercicio de las funciones de un puesto de trabajo que incluya las de fe pública y asesoramiento o las de control y fiscalización y el nombramiento objetivo (concurso de méritos), y por contra, que es imposible cohesionar aquella imparcialidad con el nombramiento subjetivo (libre designación) -para valorar la fidelidad, confianza u otras cualidades no objetivables- y el posible libre cese que comporta, cuando están en manos de aquel cuya actuación ha de ser asesorada o controlada y fiscalizada por el nombrado en tan precaria situación”, “La posición del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local respecto del Estatuto Jurídico actual de sus miembros”, en *Revista de Estudios Locales (CUNAL)* número extraordinario de junio de 1997, p. 96-97.

¹⁸ JIMÉNEZ ASENSIO, R.; “Libre designación y funcionarios con habilitación nacional (Algunas reflexiones <<colaterales>>, tomando como excusa la STC 235/2000, de 5 de octubre, sobre el sistema de provisión de puestos denominado <<libre designación>>”, en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm., 16/2000, Edit. ARANZADI, S.A., 2000.

¹⁹ LORENZO DE MEMBIELA, J.B.; *El Acceso y la Provisión de Puestos de Trabajo en la Administración Pública. Manual Práctico de Función Pública*. Edit. THOMSON-ARANZADI, 2005. p. 550.

por lo que incluso ha llegado a pedir que se regulen las causas de cese con criterios objetivos, excluyendo su carácter discrecional²⁰. No debemos olvidar que esa independencia se establece por imperativo legal en lo que se refiere a las funciones de intervención de conformidad con el art. 222 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL) que, de forma categórica, dispone que “Los funcionarios que tengan a su cargo la función interventora así como los que se designen para llevar a efecto los controles financiero y de eficacia, ejercerán su función con plena independencia...”.

Por consiguiente, como se expresó por el propio colectivo de funcionarios, “el marco de neutralidad e independencia en que esta alta función debe desarrollarse repugna el sistema de libre designación”²¹. En este sentido, en la IV Asamblea Plenaria del Consejo Nacional de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros (marzo de 1992) se señaló que la implantación de la libre designación constituía un “grave error y un daño” para las funciones que vienen desarrollando estos funcionarios. Sólo un sistema de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder asegura la protección del ciudadano frente a las arbitrariedades en las que lamentablemente incurren a veces quienes lo ejercen. La única forma de garantizar que los responsables políticos respeten la legalidad es someterlos al control de otros poderes independientes y eficaces, cuya función sea precisamente fiscalizar y, si es necesario, cuestionar sus decisiones. Ésta fue la razón de la existencia de los Cuerpos Nacionales, ya que siempre se ha considerado de trascendental importancia que tanto el puesto de secretario como el de interventor recaigan en personas independientes e imparciales en su ejercicio profesional, condiciones que son de difícil observancia desde el momento en que estos funcionarios son libremente nombrados y cesados por la misma autoridad a la que fiscalizan.

III. LA INTRODUCCIÓN DE ESTA FORMA DE PROVISIÓN EN LA ESCALA DE HABILITACIÓN NACIONAL: LAS LEYES 31/1991 Y 10/1993

En la redacción originaria de la LRBRL no se contemplaba la libre designación como forma de provisión de puestos de trabajo para los funcionarios con

²⁰ Véase en este sentido la Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las Entidades Locales, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 20 de julio de 2006.

²¹ Seminario sobre Selección, Formación y Provisión de los Funcionarios de la Administración local; La función pública local y la habilitación nacional / Seminario sobre Selección, Formación y Provisión de los Funcionarios de la Administración local con Habilidadación Nacional, celebrado en el INAP los días 25, 26 y 27 de junio de 1997.

habilitación de carácter nacional. Sin duda, fue una opción del legislador excluir a esta escala del sistema de la libre designación para la provisión de puestos de trabajo reservados, toda vez que este procedimiento excepcional de provisión ya había sido previsto en nuestra función pública por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (LMRFL)²². En efecto, establecida legalmente la libre designación en nuestra función pública, perfectamente podría haberse incluido en el art. 99 LRBR, junto al concurso, como forma excepcional para proveer determinados puestos de trabajo reservados a habilitados nacionales. De esta forma, resultaba evidente que su no inclusión obedecía a que en aquel momento se entendida improcedente su utilización cuando se trataba de funcionarios a los que legalmente se le encomendaban funciones de asesoramiento legal, fe pública y control y fiscalización interna, funciones que exigían grandes dosis de objetividad e imparcialidad en su ejercicio. Sin embargo, era cuestión de tiempo el que la libre designación acabara por irrumpir en los puestos reservados a la Escala de funcionarios de habilitación nacional.

La LRBR atribuye a los funcionarios locales con habilitación nacional el desempeño de las funciones de “fe pública y asesoramiento legal preceptivo” y de “control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación” (artículo 92.3, derogado), siendo consciente el propio legislador de que el desempeño de estas funciones debían revestirse de las medidas precisas “para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”, previsión que se recogía en la versión original del art. 92 bis de la LRBR. No debe perderse de vista que el sistema se cierra con la adscripción a los puestos de trabajo de estos funcionarios con habilitación nacional, estableciendo la Ley el concurso de méritos como sistema normal y general de provisión de puestos de trabajo, concurso que, como señalaba la STC 193/1.987, de 9 de diciembre, debe resolverse de acuerdo con un criterio estrictamente técnico, valorando exclusivamente el mérito y la capacidad del aspirante a la plaza de que se trate conforme establece el artículo 103.3 de la CE. Al irrumpir la libre designación en el sistema de provisión de puestos reservados a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, el problema a resolver era si, desde un punto de vista objetivo, la libre designación impedía o limitaba el ejercicio de las funciones reservadas con la

²² En efecto, la LMRFL en su art. 20.1. b) establecía que se cubrirán por este sistema de libre designación los puestos que se determinen en la relación de puestos de trabajo. Para su provisión deberán anunciarse en los «Boletines» y «Diarios Oficiales» por la autoridad competente para efectuar los nombramientos. La convocatoria indicará la denominación, nivel y localización del puesto, así como los requisitos mínimos exigidos a los funcionarios que aspiren a desempeñarlos, y concederá un plazo no inferior a quince días para la presentación de solicitudes. Dichas solicitudes se elevarán a la autoridad competente, que, previo informe del Jefe de la dependencia, procederá al nombramiento en el plazo máximo de un mes y lo comunicará al correspondiente Registro de Personal.

independencia e imparcialidad requeridas, hasta el punto de menoscabar las necesarias garantías para el ejercicio de esas funciones públicas, lo que supondría quebrar con todo el sistema de la habilitación nacional.

Ciertamente, la libre designación ha sido tradicionalmente un mecanismo muy utilizado para la provisión de puestos de trabajo en nuestra función pública²³, dato que no pasó desapercibido por la FEMP en el momento de la redacción de la LRBRL, manteniendo una postura de presión para que la libre designación fuera introducida en la LRBRL como forma de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de habilitación nacional en las grandes Corporaciones locales. Más adelante llegó a merecer una resolución adoptada en el seno de la Comisión sobre Estatutos, Función Pública e Informática de la V Asamblea General de la FEMP por la que se promovía la modificación del art. 99 de la LRBRL con el objeto, entre otras cosas, de incorporar la libre designación como forma de provisión excepcional para puestos de especial dedicación y responsabilidad en las grandes Corporaciones locales, considerando que la línea iniciada por la Disposición Adicional séptima (convertida posteriormente en octava) del Proyecto de Presupuestos para el año 1992 constituía un buen camino para lograr “un sistema de provisión de los funcionarios con habilitación de carácter nacional más adecuado a las actuales necesidades de las Corporaciones locales”²⁴.

En efecto, la Disposición Adicional octava de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, vendría a romper con el modelo tradicional de provisión de puestos de trabajos reservados a los funcionarios con habilitación de carácter nacional a través del concurso, único sistema que inicialmente se entendía viable dada, como hemos indicado, la necesaria independencia que debe presidir el ejercicio de las funciones que se les encomienda²⁵. La nueva redacción de la LRBRL permitía que con carácter excepcional y en los términos que se determinan reglamentariamente, pudieran ser cubiertos mediante el sistema

²³ Debemos recordar que el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprobaba el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, en su art. 56 preveía la libre designación junto al concurso, como formas de provisión de puestos de trabajo, señalando que la libre designación solo podría ser utilizada excepcionalmente en aquellos puestos de trabajo que se calificquen como tales por la Comisión Superior de Personal.

²⁴ *Vid.* Carta Local, Boletín Informativo de la FEMP, núm. 22, diciembre de 1991, p. 24.

²⁵ Así, la disposición adicional octava, que daba nueva redacción al art. 99.1 LRBRL, establecía lo siguiente: “...Con carácter excepcional, y en los términos que se determinen reglamentariamente, podrán ser cubiertos mediante el sistema de libre designación con habilitados de carácter nacional, aquellos puestos reservados a ellos de nivel 30 de complemento de destino, en atención al carácter directivo de sus funciones, especial responsabilidad y en función del volumen de población o presupuesto de las Entidades locales. Las Corporaciones locales realizarán la convocatoria de estos puestos con idénticos requisitos de publicidad que los concursos. A los funcionarios que sean cesados en los mismos se les garantizará un puesto de trabajo de su mismo grupo de titulación en la respectiva Corporación. (...)”.

de libre designación con funcionarios con habilitación de carácter nacional aquellos puestos reservados de nivel 30 de complemento de destino, en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad y en función del volumen de población o presupuesto de las Entidades.

En todo caso, la reforma materializada por la Ley 31/1991 se justificaba según la Exposición de Motivos de la Ley 10/1993, de 21 de abril, en la inaplazable necesidad de agilizar los procesos de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de habilitación nacional, su adecuación al modelo aplicable en la Administración del Estado en cuanto a lo que se refiere a los procedimientos de cobertura y la urgencia de avanzar en el desarrollo del principio constitucional de autonomía local, atribuyendo a las Corporaciones locales más facultades decisorias al respecto. Sin embargo, se trataba de una regulación poco afortunada. En primer lugar, mereció la crítica doctrinal generalizada por utilizarse, como era tan habitual, las leyes de presupuestos para introducir modificaciones en materias alejadas de su objeto propio; pero también se destacaba el carácter vago e impreciso de su redacción, donde ya se adivinaba que la clave del sistema era el carácter directivo de las funciones que deben desarrollarse en determinados puestos por el volumen de población o presupuestario o la especial responsabilidad. Por lo demás, se establecía una remisión prácticamente total a una regulación de carácter reglamentario, aun cuando se incorporaban dos medidas para garantizar un pretendidamente correcto funcionamiento del sistema de la libre designación. De esta forma, se establecía que las Corporaciones Locales realizarían la convocatoria de estos puestos con idénticos requisitos de publicidad que los concursos; y, en segundo lugar, se disponía que a los funcionarios que sean cesados en los mismos se les garantizará un puesto de trabajo de su mismo grupo de titulación en la respectiva Corporación, defectuosa redacción fruto, sin lugar a dudas, de la precipitación que caracteriza en ocasiones a nuestro legislador, pues planteaba interrogantes, ya que no aclaraba por cuánto tiempo podía estar el cesado en esta situación, ni que se entienda por un puesto del mismo grupo de titulación.

No obstante, lo que sí se evidenciaba era que la tendencia generalizada en nuestra Administración de la aplicación de la libre designación para cubrir puestos de naturaleza directiva, no iba a dejar fuera a los puestos de habilitación nacional que tradicionalmente se habían venido cubriendo a través de mecanismos ajenos a la discrecionalidad²⁶. De esta forma, la Disposición Adicional octava de la Ley 31/1991

²⁶ No obstante, para ser precisos habría que indicar que la libre designación no introduce la discrecionalidad en el nombramiento de puestos reservados en nuestro Ordenamiento. Debemos recordar el sistema de terna, introducido por el régimen franquista en la Ley de Bases del Régimen Local de 1945 y en el Reglamento de funcionarios de Administración Local de 16 de diciembre de 1952. Esta forma de provisión se caracterizaba porque un Tribunal calificador (integrado por el Jefe Central de los Servicios de Inspección, que actuaba como presidente, el Presidente del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios, y el Jefe de la Sección Primera de la Dirección General de Administración Local, que ac-

supondría un punto de inflexión en el futuro del colectivo de los funcionarios de habilitación nacional, hasta el punto de generalizarse como forma ordinaria de proveer los puestos reservados en las grandes Corporaciones locales.

Sin embargo, a la vista de la posible inconstitucionalidad de la Disposición Adicional octava, sobre todo teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido material de las leyes de presupuestos, el Gobierno se apresuró a tramitar la reforma del art. 99 por la vía de la iniciativa legislativa ordinaria. De esta forma, se aprobaba la Ley 10/1993, de 21 de abril, por la que se modificaba el régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional. El art. 2 de la Ley procedía a la reforma del citado art. 99 de la LRBRRL resultante de la modificación operada por la Disposición Adicional octava de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, quedando redactado su párrafo 2 como sigue:

“... Excepcionalmente, podrán cubrirse por el sistema de libre designación, entre habilitados de carácter nacional de la subescala y categoría correspondientes, los puestos a ellos reservados que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo. Dicho sistema sólo podrá adoptarse, en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman, respecto de los puestos en Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Ayuntamientos, capitales de Comunidad Autónoma o de provincia y de municipios con población superior a cien mil habitantes, siempre que tengan asignado nivel 30 de complemento de destino.

Cuando se trate de puestos de intervención o tesorería, además de los requisitos anteriores, la cuantía mínima del presupuesto ordinario de la Corporación habrá de ser superior a tres mil millones de pesetas. A los funcionarios cesados en los mismos se les garantizará un puesto de trabajo de subescala y categoría en la Corporación, que deberá figurar en su relación de puestos de trabajo.

Las bases de la convocatoria para cubrir estos puestos serán aprobadas por el Pleno de la Corporación y contendrán la denominación y requisitos indispensables para desempeñarlos.

tuaba de secretario) proponía al Director General de Administración Local una terna, correspondiéndole elegir discrecionalmente al candidato (entre la terna propuesta) y elevar a su vez su elección al Ministro de Gobernación para que este procediese a su nombramiento definitivo y publicación en el B.O.E. Se exigía un informe favorable de la Corporación Local sobre los concursantes que solicitasen la plaza. Este sistema, se recogía también en el Real Decreto 3046/1977, que aprobó el Texto Refundido Parcial de la Ley de Bases del Régimen Local, que establecía un régimen singular para la realización de los concursos de traslados entre funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Nacionales de Administración Local. El nombramiento en estos casos correspondía al Ministro dentro de una terna formada por los aspirantes de mayor puntuación, existiendo una propuesta priorizada de la Corporación de carácter no vinculante.

La convocatoria, que se realizará con los requisitos de publicidad de los concursos, y la resolución, previa constatación de la concurrencia de los requisitos exigidos en la convocatoria, corresponde al presidente de la Corporación, quien dará cuenta de esta última al Pleno de la misma. (...)”.

Resulta cuanto menos llamativo cómo la Exposición de Motivos de la Ley se esforzaba por justificar la reforma:

“La concreción de las normas básicas para la aludida provisión de puestos de trabajo exigida por dicho precepto (se refiere al art. 99 LRBRL), avanzada con participación de los sectores afectados, ha puesto de relieve la necesidad de enmarcar el sistema de libre designación establecido dentro de los límites y garantías exigidos por la peculiaridades de la Administración Local, así como de perfeccionar un aspecto directamente relacionado con la provisión, aunque distinto a ella, cual es el régimen de asistencia técnica a las Corporaciones Locales”.

Pero la Exposición de Motivos de esta Ley va más allá, pues en su primer párrafo recoge una serie de argumentos que supuestamente justificaban la introducción de la libre designación en la habilitación nacional, al afirmar que:

“La inaplazable necesidad de agilizar los procesos de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional (cuya complejidad obliga con frecuencia a acudir a fórmulas transitorias para garantizar el normal funcionamiento de las Corporaciones Locales), su adecuación al modelo aplicable en la Administración del Estado en cuanto se refiere a los procedimientos de cobertura, distinguiendo por primera vez entre el sistema normal o de concurso y el excepcional constituido por la libre designación, así como la urgencia de avanzar en el desarrollo del principio constitucional de autonomía local, atribuyendo a las Corporaciones facultades decisorias al respecto...”.

De esta manera, con el pretexto de la supuesta rigidez del concurso, se introduce este sistema por la puerta trasera, a través de una Ley de Presupuestos, y se consagra con la Ley 10/1993. Sin embargo, entre la Ley 31/1991 y la Ley 10/1993 existen diferencias que interesa poner de relieve. En este sentido, en la primera de las leyes se establecía de una manera genérica el sistema de libre designación para los puestos de nivel 30 de complemento de destino, vinculado al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad, aunque en función del volumen de población o presupuesto de las Entidades locales, mientras que en la Ley 10/1993 se sigue justificando en esos criterios la opción por la libre designación que, no obstante, se configura como un sistema excepcional, concretándose el criterio de población en los cien mil habitantes. De esta forma, se restringe la aplicación de la libre designación a los grandes municipios españoles y además, si se trata de puestos de intervención o de tesorería, la cuantía mínima del presupuesto ordinario de la Corporación debería de

ser superior a tres mil millones de pesetas. Otro aspecto que debe destacarse es que se especifica, frente al silencio de la Ley 31/1991, que a los funcionarios cesados se les garantizará un puesto de trabajo de su Subescala y Categoría en la Corporación y que además deberá figurar, como garantía adicional en la relación de puestos de trabajo, concretándose también que las bases de la convocatoria para cubrir estos puestos de libre designación serán aprobadas por el Pleno, conteniendo la denominación y requisitos indispensables para desempeñarlos, correspondiendo resolver la convocatoria al presidente, quien dará cuenta de ello al Pleno.

Por otra parte, la Ley 10/1993, de 21 de abril, en su Disposición Final primera atribuía a la Administración del Estado la facultad de dictar normas básicas complementarias para la provisión de estos puestos. Ello comportaba la necesaria acomodación de las normas contenidas en el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, a las modificaciones introducidas por la Ley 10/1993 y, al propio tiempo, la armonización a aquellas otras del citado Real Decreto, dictadas en su momento en desarrollo de LRBRLL y del TRRL, directamente relacionadas con la provisión de puestos de trabajo.

Al amparo de esta ley, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 731/1993, de 14 de mayo, de provisión de puestos de trabajo de la Administración Local reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional²⁷, que a su vez fue objeto de desarrollo en alguno de sus aspectos por la Orden Ministerial de 7 de julio de 1993. Esta última disposición dedicaba su art. 20 a la libre designación, indicando que la opción por este sistema, en los supuestos enunciados en el artículo 26.1 del Real Decreto 731/1993, corresponde al Pleno de la Corporación y requiere la modificación en tal sentido de la relación de puestos de trabajo, con arreglo a lo previsto en el artículo 126.4 del TRRL. Se exigía además que se diese cuenta a la Dirección General de la Función Pública de los acuerdos adoptados en el plazo de diez días.

²⁷ El art. 26 del R.D. 731/1993 disponía, siguiendo las previsiones establecidas en la Ley 10/1993, que excepcionalmente podían cubrirse por el sistema de libre designación, entre habilitados de carácter nacional de la Subescala y categoría correspondientes, en atención al marcado carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que hayan de asumir, los puestos a ellos reservados en Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares, Ayuntamientos de capitales de Comunidad Autónoma o de provincia y de aquellos municipios con población superior a 100.000 habitantes, siempre que en la relación respectiva tengan asignado nivel 30 de complemento de destino. Por su parte, como ya estableciera la propia Disposición Adicional octava de la Ley 31/1991 para la provisión por libre designación de los puestos de intervención y de tesorería, además de los requisitos anteriores, la cuantía mínima del presupuesto vigente ordinario de la Corporación habrá de ser superior a 3.000.000.000 de pesetas.

2. La opción por el sistema de libre designación requiere la modificación previa en tal sentido de la correspondiente relación de puestos de trabajo, con arreglo a lo previsto en el artículo 126.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y comunicación a la Dirección General de la Función Pública”.

IV. LA IV ASAMBLEA PLENARIA DEL CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS DE SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS: EL RECHAZO DEL COLECTIVO A ESTA FORMA DE PROVISIÓN

Precisamente fue la figura de la libre designación el tema estrella de entre los tratados en la IV Asamblea Plenaria del Consejo General Nacional de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, celebrada en Valencia en el mes de marzo de 1992²⁸. En esta Asamblea el colectivo rechazó tajantemente la libre designación como forma de provisión de puestos reservados por considerarla incompatible con la necesaria imparcialidad que exige el ejercicio de las funciones reservadas, independencia que debe garantizarse con todo rigor mediante la utilización de sistemas objetivos de provisión de puestos de trabajo, ajenos a la discrecionalidad existente en la libre designación.

La preocupación de los funcionarios de habilitación nacional por la libre designación era una cuestión que venía de lejos, pues el propio colectivo sabía que más tarde o más temprano acabaría irrumpiendo en los puestos reservados. Así, en el año 1982, en las I Jornadas Nacionales de Administración Local ya se manifestó que la libre designación supondría un “grave riesgo de desviación respecto de los principios que inspira la Constitución en materia de Administración Pública y funcionarios”²⁹. En efecto, en la I Ponencia sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de habilitación nacional presentada en la IV Asamblea se puso de manifiesto que el verdadero problema radicaba en que el habilitado sabe en todo momento que si su forma de entender el cumplimiento del deber entra en conflicto con quien gobierna la Corporación, puede ser cesado en su puesto, señalando que lo que el político quería, en última instancia, con la utilización de este procedimiento de provisión, no es otra cosa que el funcionario forme equipo con el gobernante o, lo que es lo mismo, ser de la cuerda del gobernante de turno. De esta forma, los principios de profesionalidad, objetividad e independencia que han caracterizado a nuestros Cuerpos quedan relegados y menospreciados³⁰.

²⁸ Vid. Editorial de CUNAL, núm. 595, noviembre de 1992.

²⁹ Así lo expresó MARTÍNEZ BLANCO en la III Ponencia titulada “Los funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Administración Local en la futura Ley de Régimen Local y en el Estatuto de la Función Pública”.

³⁰ Vid. Documento de la Primera Ponencia sobre provisión de puestos de trabajo de funcionarios de habilitación nacional, de la IV Asamblea Plenaria. Precisamente, se señaló que con la introducción de la libre designación se establecía una nueva situación caracterizada por las siguientes notas:

- a) El funcionario no gana su plaza por sus méritos, sino por la confianza que inspira a quien le nombra, al que debe el cargo y que espera de él la máxima colaboración.
- b) En la misma medida, el funcionario pierde la confianza de la oposición respecto de su objetividad.
- c) El funcionario se ha de sentir condicionado o, más aún, presionado en el ejercicio de la función.

Precisamente, entre las conclusiones aprobadas por la IV Asamblea plenaria de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, celebrada en Madrid el día 30 de marzo de 1992, figuraba la siguiente:

“Primero.- Se considera un grave error y un daño para la función que realizan los funcionarios de habilitación nacional, la implantación del sistema de libre designación, aunque lo sea con carácter excepcional, por lo que la asamblea expresa su total rechazo a esta modalidad, ya que supone una conculcación frontal de principios constitucionales, como el de legalidad (arts.14 y 23 de la CE). Se insta la inmediata derogación y su impugnación ante el Tribunal Constitucional por los medios directos o indirectos que correspondan. En ningún caso los nombramientos por libre designación deberán llevarse a cabo por las corporaciones locales a las que han de servir los funcionarios y menos aún por sus presidentes pues ello supondría una politización del cargo. Se pone de relieve que cualquier acto que aplique la libre designación será recurrido por este Colegio ante los Tribunales.

Segunda.- Se considera discriminatorio y humillante que a los funcionarios cesados se les garantice solamente un puesto de trabajo de su mismo grupo de titulación, con olvido del derecho al grado personal y al resto de retribuciones complementarias de los demás funcionarios. Lo que atañe otro motivo de inconstitucionalidad, con mantenimiento de las funciones necesarias de Secretaría, Intervención y Tesorería en esta situación”.

Como podemos ver, la respuesta del Consejo Nacional fue contundente y destacados integrantes de este colectivo criticaron esta reforma legal a través de su medio de difusión escrita, la Revista CUNAL.

Por su parte, en una ponencia desarrollada en el Seminario convocado por ASERLOCAL, sobre “Problemática actual en materia de personal en Corporaciones Locales”, los días 10 y 11 de mayo de 1993³¹ se señalaba lo siguiente:

“Realmente es difícil establecer una relación directa: “libre designación -autonomía local”. Podría incluso aceptarse que la designación fuera exclusivamente por la Entidad local; pero ¿el que sea “libre “ y sin sujeción a regla de juego alguna, es sinónimo de profundizar en la autonomía local? Depende, desde luego, de lo que se entiende por “autonomía”. Un primer argumento fácil sería: Si desarrolla la autonomía local ¿por qué se restringe a unas pocas entidades locales? ¿Es que las demás no son dignas de ese desarrollo en su autonomía?

d) El funcionario sabe en todo momento que si su forma de entender el cumplimiento del deber entra en conflicto con quien gobierna la Corporación puede ser cesado en su puesto

³¹ *Vid CUNAL*, núm. 581, de mayo del citado año.

Quizás conviniera dejar constancia aquí de lo que entiende el Tribunal Constitucional (Sentencia de 2 de febrero de 1981) respecto de la autonomía local:

— La autonomía hace referencia a un poder limitado; de aquí que el art. 137 de la Constitución la circunscriba a la gestión de sus respectivos intereses.

— Estos intereses hay que supeditarlos a otros predominantes: el mérito y capacidad para el acceso a la función pública han de primar según el art. 103.

— El principio de autonomía es compatible con el control de legalidad.

— La libre designación nada tiene que ver con la autonomía local. (...)”.

Pero fue en la citada IV Asamblea Plenaria donde se formalizó la oposición a una forma de provisión que atentaba a la necesaria independencia que debía guiar al Secretario o Interventor en su actuación profesional. En defensa del colectivo también se posicionaron destacados catedráticos y el principal partido de la oposición en aquel momento. No es superfluo reproducir las palabras formuladas por Alejandro Nieto, quien se preguntaba sobre los motivos del empeño por desacreditar a los Cuerpos Nacionales con medidas como la libre designación, que suponían en palabras del citado profesor “una agresión directamente dirigida contra estos Cuerpos”, argumentando que “para entender esta política oficial hay que enmarcarla dentro de la política general de desprofesionalización de la Administración pública”³²:

“...Parece asombroso lo que estoy diciendo. Si leemos las exposiciones de motivos de las leyes y los discursos de los políticos más granados, insisten en que se trata de profesionalizar la Administración pública. La realidad, sin embargo, tal como yo la veo, es muy distinta.

De veras, se está desprofesionalizando, puesto que ahora quienes administran no son funcionarios profesionales, sino políticos respetables por mil conceptos, pero que, desde luego, como administradores son —la palabra no es valorativa, me limito a constatar— son aficionados.

Y por lo mismo, estos políticos se rodean de funcionarios lo menos profesionalizados posibles, es decir funcionarios atraídos o llamados por su fidelidad, no por su profesionalidad. Y no se trata de esto.

Hay otro factor no menos importante, y es que si los funcionarios de los cuerpos nacionales tienen dos tareas: la de gestión y la de control, he aquí que forma parte de la política estatal general la eliminación de la tarea de control que, hasta ahora, contra viento y marea, están llevando estos funcionarios. No se quiere ningún control y por eso estamos estorbando todos y permítame que hable en primera persona del

³² Vid. *CUNAL*, núm. 569/570, p. 323 y ss.

plural. Y por si esto fuera poco, he aquí que han emergido nuevos grupos de presión de todo tipo que van desde la FEMP, tan meritoria por mil causas, a los Sindicatos. No hay una norma que afecte a la función pública que no esté negociada como bien saben, pero negociada por quien, por la Federación y por los Sindicatos, y en esta negociación entran y la aceptan, y la acogen y la fomentan el Ministerio, las Corporaciones, todos los poderes públicos, pero en esta negociación no se quiere a los Colegios en los que se refiere a normas de funcionarios con habilitación que en lo que se refieren a normas de funcionarios con habilitación de carácter nacional parecen los más legitimados. Hay que eliminarlos en lo posible, hay que eliminar en lo posible sus funciones, y eliminarlos a ellos, y si no se les puede eliminar, porque de momento están protegidos por una Ley, se les quiere domesticar. Y el mejor modo de domesticarlos son con medidas como esta disposición adicional...”.

Como se ha apuntado, durante la celebración de esta Asamblea destacados miembros del Partido Popular, en la oposición en aquellos momentos, defendieron a ultranza la necesidad de garantizar la independencia del colectivo, manifestando su total apoyo al Consejo General Nacional y anunciado un recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional Octava. Precisamente, este grupo político siempre se había mostrado contrario a la utilización del procedimiento de libre designación como forma de provisión de puestos reservados a funcionarios de habilitación de carácter nacional, adoptando una postura claramente conservadora al respecto, por lo que sorprende que fuera un Ayuntamiento gobernado por el Partido Popular y por una destacada dirigente del mismo en aquellos momentos, el Ayuntamiento de Valencia, el primero que decidiera recurrir a este mecanismo de provisión de puestos de trabajo, aun cuando su propio partido había interpuesto sendos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley que introducía la libre designación de los habilitados nacionales en nuestro Ordenamiento Jurídico.

Del mismo modo, el Ayuntamiento de Madrid, igualmente gobernado por el Partido Popular, acudió tempranamente a la libre designación de funcionarios de habilitación de carácter nacional, lo que motivó las airadas protestas del Consejo Nacional y de su presidente, quien dirigió mediante escrito de 29 de mayo de 1996 al alcalde de Madrid una queja recordándole la posición mantenida por el Partido Popular, al que pertenecía el regidor, en relación con la libre designación de los funcionarios de habilitación de carácter nacional. Sin embargo, en el BOE de 29 de junio de 1993 aparecieron publicadas sendas convocatorias para cubrir mediante libre designación los puestos de la Secretaría General, Vicesecretaría y Secretarías de dos Distritos (I y III) del Ayuntamiento de Madrid, publicándose sus nombramientos en el BOE de 21 de agosto de 1993. Comienza a partir de este momento un enfrentamiento judicial entre el Colegio Nacional y el Gobierno, impugnando aquel no solo las disposiciones reglamentarias de desarrollo de la Ley 10/1993, sino las distintas

convocatorias que irían apareciendo publicadas en el BOE, aunque con escaso éxito judicial.

V. LA IMPUGNACIÓN DEL REAL DECRETO 731/1993 Y LOS PRIMEROS PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES FAVORABLES AL SISTEMA

La oposición del Consejo Nacional de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local al sistema de libre designación se articularía fundamentalmente en la impugnación en vía contencioso-administrativa de las disposiciones reglamentarias que se habían dictado en desarrollo de la Ley 10/1993, utilizando este procedimiento además para solicitar el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad. Igualmente se impugnaron las distintas convocatorias de procesos de provisión de puestos reservados mediante libre designación que iban apareciendo en el BOE, estas últimas bajo el argumento fundamental de que el art. 99.2 de la LRBRL exigía argumentar justificadamente la excepción del sistema de concurso, omisión que determinaba la nulidad de la convocatoria. Además, se planteaba desde el Consejo General que en la convocatoria se debían determinar los requisitos indispensables para desempeñar estos puestos de trabajo, así como prever la correspondiente reserva para el caso de cese, tal y como exigía el citado precepto de la LRBRL.

Sin embargo, como decimos, los pronunciamientos judiciales no fueron favorables para el Consejo General, y así el Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en sus Sentencias de 15 de febrero de 1995, y 16 de enero de 1997, y posteriormente la STSJ de Madrid de 20 de mayo de 1999, vendrían a desestimar los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra las convocatorias, rechazando de plano, por ser una cuestión ya resuelta por el Tribunal Supremo, el pretendido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, reproduciendo los pronunciamientos contenidos en la STS de 3 de enero de 1993. Así, el FJ 4 de la STSJ de Madrid de 20 de mayo de 1999 concluía lo siguiente:

“Alega también la actora que el artículo 99.2 exige argumentar justificadamente la excepción del sistema de concurso, y que en la convocatoria deberá determinar en sus bases los requisitos indispensables para desempeñar los puestos de trabajo.

Sin embargo a pesar de estas afirmaciones, no es cierto que la norma exija esta justificación. Lo que señala es que excepcionalmente se podrá utilizar este sistema en lugar del normal de concurso, para cubrir los puestos reservados a los habilitados de carácter nacional que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, y que excepcionalmente este sistema sólo podrá adoptarse en atención al carácter directi-

vo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman en los puestos que ocupen.

Respecto a los requisitos que deben exigirse en las convocatorias, consta en el expediente administrativo el cumplimiento por las Diputaciones de Huesca, Vitoria y Madrid de los requisitos exigidos de acuerdo con la normativa vigente, declarada constitucional como hemos señalado por la Sentencia del Tribunal Supremo citada.

Por último alegan los recurrentes la inexistencia de puestos de trabajo a que puedan ser destinados los funcionarios nombrados por libre designación, en el caso de que se prevea su cese, según se establece en el párrafo 3º del art. 99.2.

Frente a esto hay que señalar que la convocatoria o el extracto de convocatoria para la provisión por el sistema de libre designación de los puestos de trabajo de las Corporaciones Locales reservados a habilitados nacionales, no tiene obligación de contener o de prever las situaciones futuras en que se podrán encontrar los posibles funcionarios con habilitación nacional en el caso de que sean cesados. Como señala el Abogado del Estado hay que decir que los requisitos de la convocatoria, contenidos en el art. 27.1 del Real Decreto no contienen mención alguna sobre la necesidad de incluir tal mención”.

Quedaban de esta forma desmontados los argumentos sustentados por la representación letrada del Consejo Nacional, aunque bien es verdad que las cuestiones planteadas ya habían sido resueltas por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 3 de enero de 1993. Realmente el Consejo Nacional hizo un esfuerzo en su demanda por argumentar, sobre todo, la inconstitucionalidad del sistema de libre designación a fin de hacer prosperar el planteamiento por el alto tribunal de una cuestión de inconstitucionalidad. En el tercer apartado de sus alegaciones el Consejo General expone las razones por las que, a su juicio, procede el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad del artículo 99.2 de la LRBRL, en la redacción dada por la Ley 10/1993, que sirve de base a las normas reglamentarias impugnadas, aduciendo, a tal efecto, que carece de justificación la discriminación que esta Ley ha introducido en la redacción del citado precepto respecto de determinadas Corporaciones, permitiendo que en ellas los funcionarios con habilitación nacional sean nombrados y removidos libremente por la sola voluntad del presidente de la Corporación. En este sentido, consideraban los recurrentes que el carácter directivo de las funciones o la especial responsabilidad que asumen los habilitados es predicable a todas las Entidades locales, siendo precisamente la naturaleza de las mismas lo que justifica la reserva al Estado de su selección y de la regulación del sistema de provisión de puestos de trabajo, y lo que impide admitir que la objetividad, imparcialidad e independencia de estos funcionarios queden empañadas por la libre designación y remoción del funcionario. Por otra parte, entienden los recurrentes que tampoco el cese de estos funcio-

narios se revestía de las debidas garantías, pues la Ley se limita a señalar únicamente que a los funcionarios cesados en los mismos se les garantizará un puesto de trabajo de su subescala y categoría en la Corporación. Desde este punto de vista se produce un acceso a un segundo puesto de trabajo por un sistema ajeno al mérito y capacidad. Finalmente, los recurrentes hacen hincapié en que las especiales características de las funciones reservadas por la Ley a los funcionarios con habilitación nacional impiden la aplicación a estos del sistema de provisión basado exclusivamente en la confianza, pues en la Ley 30/1984 la libre designación queda limitada a los puestos de subdirector general, delegados y directores regionales o provinciales y secretarías de altos cargos (artículo 20.1, b), pero este sistema es incompatible con el acceso a puestos de trabajo a cuyos responsables el ordenamiento jurídico ha asignado funciones cuyo desempeño puede entrar en conflicto con el de las autoridades a quienes la misma Ley asigna ahora su libre nombramiento y remoción. Todas estas consideraciones llevan a la parte actora a solicitar el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por entender que el artículo 99.2 de la LRBRL lesiona los artículos 14 y 23 de la Constitución. De este modo, las funciones asignadas a los funcionarios de habilitación nacional, vinculadas a la mejor garantía de objetividad, imparcialidad e independencia, se veían gravemente comprometidas por la forma de acceso al puesto de trabajo y por la inestabilidad en el mismo. Así, aprecia el Consejo General que toda designación que se separe del mandato constitucional de selección atendiendo rigurosamente a los principios de mérito y capacidad, considerados objetivamente, y toda falta de seguridad en la estabilidad en el cargo, menoscababa esas necesarias garantías para el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a estos funcionarios.

Ciertamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha caracterizado por otorgar un tratamiento favorable a la libre designación³³, señalando que esta forma de provisión no atenta al art. 23 de la CE, pues “sólo existe desigualdad cuando se produce discriminación y está desprovista de justificación objetiva y razonable, apreciable en relación con la razón de ser y efectos de la medida adoptada y no se aprecia desigualdad cuando la diferencia de trato venga impuesta por la capacitación técnica, siempre que, en una clara relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, sea adecuada a la naturaleza propia de las funciones a realizar se establezca con carácter general, lo que nos lleva a entender que cuando

³³ Efectivamente, el Tribunal Supremo (SSTS de 7 de mayo de 1993, 10 de abril de 2000 o de 12 de marzo de 2001, entre otras) ha puesto de manifiesto el carácter excepcional de la libre designación, el cual se aplica a la cobertura de determinados puestos de trabajo en atención a la naturaleza de sus funciones, debiendo concretar la relación de puestos de trabajo la especial responsabilidad y características de los puestos, debiéndose justificar en cualquier caso debidamente la concurrencia, en los puestos a cubrir por libre designación, de la especial responsabilidad que legitimaría su provisión por dicho sistema. De esta forma, será en la RPT de la Corporación en la que deba quedar plasmada la justificación referente a la singularidad y características de los puestos que determinen su forma de provisión, bien por concurso o libre designación.

las leyes aplicables y las disposiciones reguladoras de los cargos públicos, a los que expresamente se remite el art. 23.2 de la Constitución, requieren unos determinados títulos o situaciones administrativas, lo hace no para discriminar peyorativamente a los demás -que individual y concretamente pueden tener mayor cualificación en un caso determinado-, sino para que sirva de garantía, objetiva y abstractamente considerado el destino de cubrir, de una manera más selecta, eficiente y profesionalizada forma de servir el interés general (...). Para nuestro Tribunal Supremo la libre designación ha sido un sistema de provisión de puestos de trabajo de carácter excepcional pero cuya legalidad y constitucionalidad nunca se ha puesto en duda³⁴.

En esta línea, el Tribunal Supremo en el FJ 5º de la sentencia de 3 de enero de 1996 rechaza el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, referida a posible vulneración del art. 14 CE, indicando de entrada y de forma categórica que el “Tribunal Supremo no ha puesto en duda en ningún momento la constitucionalidad de dicho sistema, previsto en el artículo 20.1.b) y e) de la Ley 30/1.984, de 2 de agosto, y que por ser base del régimen estatutario de los funcionarios públicos es aplicable al personal de todas las Administraciones públicas, pudiendo citarse en este sentido, entre otras, las sentencias de 26 de mayo de 1.989, 26 de febrero de 1.992 y 29 de mayo de 1.995”; y argumenta que la Ley ha tenido en cuenta no sólo el carácter directivo de la función, sino también la especial responsabilidad, que entiende es más acentuada en las Corporaciones locales de mayor importancia administrativa o con población superior a cien mil habitantes o en las que además el presupuesto ordinario excede de tres mil millones de pesetas.

Por otra parte, por lo que respecta a la supuesta vulneración del art. 23 de la CE, la postura del Tribunal Supremo es claramente contraria a ese planteamiento de inconstitucionalidad, tomando como fundamento la doctrina sentada por el Tri-

³⁴ En todo caso, la doctrina del TS, en interpretación de los artículos 16, 19 y 20 de la Ley 30/1984 de Reforma de la Función, ha delimitado los siguientes elementos para el sistema de libre designación (STS de 30 de marzo de 2007):

- a) Tiene carácter excepcional, en la medida que completa el método normal de provisión que es el concurso.
- b) Se aplica a puestos determinados en atención a la naturaleza de sus funciones.
- c) Sólo entran en tal grupo los puestos directivos y de confianza que la ley relaciona (secretarías de altos cargos y los de especial responsabilidad).
- d) La objetivación de los puestos de esta última clase (especial responsabilidad) está incorporada a las relaciones de puestos de trabajo, que deberán incluir en todo caso, la denominación y características esenciales de los puestos.
- e) Del análisis del artículo 27.1 del RD 1732/1994 se infiere la existencia de una serie de requisitos tanto objetivos, determinados por la propia norma, como indeterminados, cual es el carácter directivo de sus funciones o la especial responsabilidad que han de asumir los puestos a cubrir por el sistema de libre designación. Dichas condiciones son diferenciables y el cumplimiento de unas condiciones objetivas, no implica su adecuación a las subjetivas que la propia Administración en la relación de puestos de trabajo debió establecer, pues lo viene a exigir tanto la normativa vigente como la doctrina de este Tribunal Supremo.

bunal Constitucional en su STC 192/1.991. De este modo, argumenta el Tribunal Supremo que el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos y los principios de mérito y capacidad no se proyectan con la misma intensidad cuando se trata de la provisión de puestos de trabajo, puesto que tales derechos y principios ya fueron respetados en el momento de acceso a la función pública, por lo que pueden tenerse en cuenta para la provisión de puestos otros criterios distintos a los anteriores en atención a una mayor eficacia en la organización de los servicios, doctrina esta que permite rechazar igualmente la objeción que en la demanda se hace a la garantía de un puesto de su Subescala y Categoría en la Corporación para el funcionario libremente cesado, que contienen tanto la Ley como el Reglamento³⁵. En efecto, para el Tribunal Supremo el principio de igualdad ya se les aplicó en el momento de su ingreso, y ahora, llegado el momento de la provisión de vacantes de especial responsabilidad y confianza, entiende que lo que debe primar es la aplicación del principio de eficacia hacia la organización y del principio de confianza hacia y con quienes la dirigen. Por tanto, en opinión del Alto Tribunal, la correcta aplicación de estos dos principios obliga a tener en cuenta una serie de criterios no siempre reductibles a una

³⁵ En el FJ. 4 de la STC 192/1991, se señala sienta la siguiente doctrina: “Enmarcado el problema en el ámbito del art. 23.2 de la CE., ningún reparo cabe oponer a la proyección del principio de igualdad no sólo en el momento del acceso a las funciones públicas, sino también a todo lo largo de la duración de la relación funcional o asimilada a estos efectos [entre otras, SSTC 15/1988, fundamento jurídico 2.º -con remisión a la STC 75/1983 y 47/1989, fundamento jurídico 2.º], siendo aplicable, por tanto, a los actos posteriores al acceso y, entre ellos, a los relativos a la propia provisión de puestos de trabajo.

Sin embargo, tampoco debe ignorarse la distinta consideración que, a estos efectos, merecen, de una parte, el acceso a la función pública y, de otra -dentro ya de la misma- el desarrollo o promoción de la propia carrera administrativa, y, por consiguiente, el diferente rigor e intensidad con que en cada una de ellas operan los derechos y valores constitucionales como son el acceso en condiciones de igualdad (art. 23.2 C.E.) y de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (art. 103.3 C.E.), a las funciones públicas. Pues, en efecto, siendo el derecho del art. 23.2 C.E. un derecho de configuración legal, puede la Administración legítimamente dentro de los concursos para la provisión de vacantes o puestos de trabajo entre personas que ya han accedido a la función pública (y por tanto, acreditado los requisitos de mérito y capacidad) tener en cuenta otros criterios distintos que no guarden relación con éstos, en atención, precisamente, a una mayor eficacia en la organización de los servicios o a la protección de otros bienes constitucionales. Tal es el caso aquí contemplado del denominado derecho de consorte que, dada la forma en que normativamente ha sido previsto, no puede estimarse que sea contrario al art. 23.2 C.E. -ni por tanto al art. 14 C.E.- ni menos aún que discrimine a la recurrente, que ni siquiera había concursado a la plaza.

La desigualdad que en orden a la provisión de vacantes mediante concurso introduce la norma cuestionada se apoya, en efecto, en un derecho específico que encuentra plena justificación y razonabilidad desde la consideración de otros bienes jurídicos, como es la familia, cuya protección social, económica y jurídica debe ser asegurada por los Poderes Públicos (art. 39.1 C.E.), lo que, entre otras manifestaciones, comporta el que éstos favorezcan, eliminando trabas, el cumplimiento del deber de convivencia al que se refiere el art. 68 del Código Civil. E incluso esa justificación y razonabilidad se aprecia, también, teniendo presente el propio mandato constitucional al que están sujetas las Administraciones Públicas de proceder con eficacia en la prestación de los servicios públicos (art. 103.1 C.E.), lo que legitima la adopción de aquellas medidas que tiendan precisamente a que el personal al servicio de las Administraciones Públicas se encuentre en las mejores condiciones para el desarrollo de la actividad propia de su cargo”.

pluralidad de méritos objetivamente cuantificables, pues los méritos se pueden medir, la capacidad, no siempre. Sin embargo, parece olvidar el Tribunal Supremo que, de aceptar esta argumentación, la función pública local podría degenerar en la politización o desprofesionalización de sus más cualificados funcionarios y, como afirma De La Morena, quedaría “sujeta su carrera a los favores y veleidades de los Políticos que libremente los nombren y libremente los cesen y a los vaivenes de su paso alternativo por el Gobierno o por la Oposición”³⁶.

Pero el argumento fuerte de la demanda también es rechazado de plano con una débil argumentación jurídica al indicar que “Tampoco se aprecia incompatibilidad entre el sistema de provisión de puestos mediante libre designación y las características de las funciones atribuidas por la Ley a los funcionarios con habilitación nacional, pues el artículo 20.1.b) de la Ley 30/1.984 no limita la libre designación a los puestos de subdirector general, delegados y directores regionales o provinciales y secretarías de altos cargos, como el actor deduce de una lectura incompleta del precepto, sino que la extiende también a aquellos otros cargos “de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo”. De esta forma, para el Tribunal Supremo la eventualidad de un conflicto entre el habilitado libremente designado con la autoridad que lo designó no puede impedir a aquel el cumplimiento de su deber, ni el hacerlo así debe determinar su cese, que incurriría en arbitrariedad proscrita por el artículo 9.3 de la Constitución.

Además, para el Tribunal el carácter directivo y las funciones de especial responsabilidad que se da en los funcionarios con habilitación de carácter nacional cuando sirven en Corporaciones Locales de especial importancia, ya por su censo de población, ya por la cuantía de sus presupuestos, legitima plenamente la restricción del sistema de libre designación sólo para determinados municipios, los de mayor entidad poblacional y presupuestaria. Sin embargo, no parece de recibo este argumento, pues es justamente lo contrario. En los pequeños municipios es donde la responsabilidad de los Secretarios-Interventores alcanza las máximas cotas, ya que en muchas ocasiones es el único funcionario cualificado del Ayuntamiento, y bajo su responsabilidad recae toda la administración municipal que, por otro lado, no puede ser compartida con políticos profesionalizados ni cuenta con el apoyo de otros funcionarios de la Corporación especialmente capacitados para las funciones de asesoramiento y de gestión. Por el contrario, en los grandes municipios, suele ser bastante habitual que los secretarios se limiten al ejercicio de sus funciones reservadas y no participen de la gestión ordinaria, que queda encomendada a funcionarios propios o directivos, bajo cuya responsabilidad se estructura la organización municipal.

³⁶ DE LA MORENA DE LA MORENA, L., “Selección de funcionarios y provisión de puestos de trabajo, según la jurisprudencia: desde la oposición libre a la libre designación, pasando por el concurso de méritos (II)”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 13, Quincena 15 - 29, Jul. 1999.

Finalmente, enlazando estos planteamientos con otro en el que se apoya el Tribunal Supremo, según el cual la libre designación se aviene más y mejor con el principio de autonomía local que el de la intervención directa del Estado y de las Comunidades Autónomas en tales materias, cabría preguntarnos, entonces, si esto es así, por qué limitar la aplicación de este sistema sólo a las grandes Corporaciones y no extenderlo, también, a las pequeñas. En todo caso, debemos posicionarnos desde una perspectiva crítica, ya que resulta sorprendente que se quiera justificar la opción por la libre designación en atención al carácter directivo de las funciones o a la especial responsabilidad que asumen determinados funcionarios de la habilitación nacional, en concreto los secretarios con nivel 30 que presten servicios en municipios de población superior a cien mil habitantes, o los de intervención de acuerdo con unas determinadas características, ya que se podría sostener sin ningún esfuerzo que la cifra de población no es el dato que avala el nivel directivo o de responsabilidad de un puesto de trabajo. Así se manifestó desde el propio Consejo General en las Conclusiones de la IV Asamblea plenaria a la que anteriormente hemos hecho referencia, e incluso podría sustentarse sin demasiado esfuerzo el criterio contrario ya que el habilitado de una pequeña población rural actúa verdaderamente como un directivo, en muchos casos el único directivo realmente existente en su Corporación, asumiendo una indudable especial responsabilidad, mientras que en una gran corporación normalmente existe una estructura organizativa mucho más compleja con funcionarios y técnicos que intervienen activamente en los respectivos expedientes, hasta el punto de limitar la actuación del Secretario al ejercicio de sus funciones reservadas, con poca o ninguna capacidad decisoria con relación a la gestión pública del ente en el que orgánicamente se integran. De esta forma, el nivel directivo es más evidente y palpable en una pequeña o mediana corporación, pues en ella la propia dinámica de la gestión municipal hace que el funcionario de habilitación estatal deba asumir un protagonismo directivo, que puede no darse en las grandes corporaciones³⁷.

VI. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA LIBRE DESIGNACIÓN EN LA ESCALA DE HABILITACIÓN NACIONAL

Desde su introducción en la función pública local, la Administración local ha abusado de los nombramientos a través del proceso de libre designación, lo que ha perjudicado a muchos funcionarios competentes al ignorarse sus méritos, y restándose independencia a los designados para el desarrollo de sus importantes funciones. Prácticamente todas las Corporaciones locales donde la norma les permitía acudir al procedimiento de libre designación lo han hecho, incluso extendiendo este me-

³⁷ Vid. *Gestión de Recursos Humanos en Grandes Corporaciones —Política y Gestión de Plantillas—*, FEMP, Madrid, 1991.

canismo de provisión excepcional para la provisión de puestos de colaboración (vicesecretarios, oficiales mayores, viceinterventores, etc.). El abuso de este sistema ha tenido unos efectos perversos en nuestras estructuras locales pues las Administraciones Locales han ido seleccionando este personal que asume la función del control de legalidad sin seguir los criterios de mérito y capacidad, para colocar a gentes afines a los partidos que las dirigen y en muchos casos carentes de la formación necesaria para ejercer los puestos correspondientes. Sin embargo, tras la reforma operada por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, la libre designación se mantiene, al señalar el art. 92 bis de la LRBRL que “Excepcionalmente, los puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional podrán cubrirse por el sistema de libre designación, en los municipios incluidos en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, así como las Diputaciones Provinciales, Áreas Metropolitanas, Cabildos y Consejos Insulares y las ciudades con estatuto de autonomía de Ceuta y Melilla, entre funcionarios de la subescala y categoría correspondiente. Cuando se trate de puestos de trabajo que tengan asignadas las funciones contenidas en el apartado 1.b) de este artículo, será precisa la autorización expresa del órgano competente de la Administración General del Estado en materia de Haciendas locales”.

Resulta llamativo ese interés del legislador por mantener este sistema de provisión cuando unos de los motivos que llevaron al conjunto de reformas operada en la Ley 7/1985, de 2 de abril, fue precisamente el elevado número de casos de corrupción, nepotismo e incumplimientos de las normas presupuestarias y de contratación administrativa, como se puso de manifiesto durante la tramitación parlamentaria de la Ley ³⁸, pues resultaba evidente que los controles internos y externos en la Administración local habían fallado. Sin lugar a dudas, la falta de independencia de los funcionarios con habilitación nacional nombrados por este procedimiento en las grandes corporaciones locales constituía uno de los problemas que la Ley quiso dejar de lado. En el texto legal se hicieron pocos cambios al respecto: se mantuvo la libre designación con lo que no se reforzaba en realidad la independencia de los secretarios e interventores en las grandes ciudades que pueden ser cesados en cualquier momento por la autoridad que los nombra y a quien controla; se trató de maquillar el sistema introduciendo la necesidad de un informe previo al cese de los interventores y tesoreros, pero sin concretar en qué consiste ese informe y cuál debe ser su contenido, y se deja al margen de este requisito, incomprensiblemente, a los secretarios de

³⁸ En este sentido UPyD presentaría una enmienda al proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

ayuntamiento, cuando sobre ellos recae en la práctica todo el control de legalidad del municipio en temas claves como la contratación o el urbanismo.

Ya indicaba González-Haba Guisado que el dilema concurso-libre designación era una cuestión vivamente planteada, dilema de excepcional trascendencia para una buena vertebración de una función pública cimentada sobre la profesionalidad, en el que entran en colisión las reivindicaciones funcionariales que demandan la máxima pureza y transparencia en los nombramientos, y los deseos de los políticos que prefieren gozar de una maniobrabilidad creciente a la hora de determinar quienes ocupan los puestos funcionariales más importantes de la administración. Precisamente, el autor ya advertía en el año 1982 que “la expansión de la libre designación hasta extremos poco justificables provoca en los funcionarios un sentimiento natural de inseguridad e inquietud, y ello aunque se trate de amortiguar posibles excesos y arbitrariedades apelando a la convocatoria pública (...). Por tanto, nada positivo se logrará mientras que la libre designación no quede reducida a sus estrechos límites y no desborde los jalones que la acoten para supuestos solo cualificados y merecidamente justificados. Lo demás será introducir un factor de distorsión y desarreglo, contra el cual nada podrán otras medidas de saneamiento y mejora administrativa”³⁹

La libre designación ha supuesto la pérdida de la independencia funcional de estos funcionarios, que históricamente se han caracterizado por gozar de un conjunto de garantías tendente a proteger la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones reservadas. Se ha indicado, incluso, que con la libre designación se ha producido la transformación de estos funcionarios en una administración gubernativa, de apoyo a las políticas emprendidas por la mayoría de la Corporación⁴⁰. Lo cierto es que la regulación de la libre designación, en general, se aparta de la tan buscada profesionalización de la función directiva. De esta forma, aunque el Tribunal Constitucional no vio ninguna tacha de inconstitucionalidad en el sistema de libre designación diseñado en el art. 99 de la LRRL, la realidad constata que dicho sistema conlleva irremediablemente determinados riesgos que atentan contra la propia esencia del modelo de habilitación nacional y que difícilmente pueden ser obviados: la politización del funcionario y su transformación en personal de confianza; la relajación de los controles; la paradoja de que el controlador pueda destituir en cualquier momento al titular del órgano encargado de su fiscalización con la consiguiente pérdida de la

³⁹ GONZALEZ-HABA GUIADO, J.M.; “La nueva normativa sobre la Función Pública y sus derivaciones en el ámbito local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 231, 1986, p. 441-484.

⁴⁰ ORTEGA ALVAREZ, L., “La incidencia del desarrollo del Estado Autonómico sobre la concepción del sistema de la habilitación nacional”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 153. Septiembre-diciembre, 2000. p. 312.

independencia requerida para el ejercicio de las funciones reservadas y el menoscabo de la imparcialidad y objetividad de estos funcionarios.

Precisamente, Morell Ocaña con gran acierto expresó que “(...) lo grave es que la designación la lleva a cabo el alcalde, buscando a quien puede ser su colaborador inmediato; y ello se produce en un esquema en el que la política lleva inexorablemente a una contraposición entre la mayoría y la minoría; y entre una rama ejecutiva que no se concentra en el alcalde, sino que de la misma toma parte también el Pleno, que tiene competencias ejecutivas. Se hace, por consiguiente, a favor de una parte y no del todo, de quien está a un lado de la barricada política, teniendo enfrente a otros contrincantes”⁴¹. En efecto, la figura del secretario o la del interventor no debe vincularse a quien ostenta la presidencia de la Corporación, pues estos funcionarios proyectan su actuación sobre la Corporación considerada como institución, por lo que sería mucho más correcto que fuera el máximo órgano colegiado quien asumiera la decisión de designar a quienes van a ocupar los puestos con funciones reservadas. Piénsese que el secretario o el interventor no solo asesoran al presidente, sino también a los grupos de la oposición, y a la institución propiamente dicha.

En efecto, la introducción del sistema de libre designación para los puestos que legalmente tienen encomendada la fiscalización económico-presupuestaria y el control de legalidad supone la quiebra de todo el modelo de funciones públicas reservadas sobre el que se edifica la Escala de funcionarios con habilitación de carácter nacional. Hay que tener en cuenta que el modelo de la intervención local definido en la LRBRL y en el TRLRHL es una copia formal del modelo estatal de la Intervención General de la Administración del Estado, tanto en su definición como en los procedimientos habilitados, pero no en su estructura organizativa y funcional, que es sin lugar a dudas donde en la práctica se demuestra su capacidad de buen funcionamiento. Por el contrario, a mi juicio, la intervención de las Entidades Locales no ha demostrado la eficiencia del modelo estatal y basta analizar las resoluciones e informes del Tribunal de Cuentas para cargarnos de argumentos que justifican estas afirmaciones. Las causas podrían buscarse, y sin duda se hallarían, en la dependencia orgánica y económica de los órganos de gobierno locales a quienes se tiene que controlar la intervención municipal, en el aislamiento profesional y funcional, en la inexistencia de cauces de coordinación con el órgano externo del Tribunal de Cuentas, con otros órganos administrativos o con la esfera judicial, y en la falta de estándares mínimos de medios personales y materiales según los tamaños municipales, que quedan al arbitrio de los correspondientes alcaldes; a esto habría que añadir sin lugar a dudas la creciente politización al introducirse la “confianza política” en

⁴¹ MORELL OCANA, L., “Dirección de la Administración Pública...”, Op. Cit. p.57.

la provisión de puestos mediante la libre designación⁴². Y esto es particularmente grave en el ámbito local, donde existe una dificultad clara de deslinde de cuáles son los espacios reservados a la política y cuáles son los que competen a la administración, pues no es fácil establecer una línea divisoria entre ambas esferas, provocando una confusión de planos que incide negativamente en la gestión pública. Como bien apunta López Benítez, no parece conveniente que unos puestos de trabajo ligados a la defensa y tutela del interés público puedan ser provistos a través de un sistema que atribuyen a las Corporaciones Locales unos márgenes de discrecionalidad muy amplios a la hora de decidir quién cubre el puesto de secretario o interventor, o cuando hay que cesarlo⁴³.

Pero la libre designación y el libre cese, tal y como se regulan actualmente, determina que el habilitado estatal esté condicionado directamente a la vida de la autoridad política que lo nombró, convirtiéndose en una figura disfuncional al primar la confianza política sobre la profesional como criterio para el mantenimiento en el cargo del funcionario, sistema que tiene debilidades intrínsecas pues no se miden capacidades, sino afinidades políticas que llevan a que una persona nombrada discrecionalmente para un puesto puede ser también cesada discrecionalmente del mismo cuando se pierde esa afinidad.

En este sentido, el verdadero problema que genera la libre designación es la politización del funcionario con la consiguiente pérdida de la imparcialidad y objetividad, pues el funcionario libremente nombrado se debe a quien le ha nombrado y la amenaza permanente de cese opera como condicionante del ejercicio imparcial y neutral de sus funciones. De esta forma, la proximidad y la implicación de tales puestos con la línea de mando convierte a los habilitados estatales en funcionarios politizados⁴⁴, incluso algún sector doctrinal ha puesto de manifiesto que la práctica de la libre designación con convocatoria pública, que da apariencia de concurso, ha producido una suerte de *spoils system* entre funcionarios, lo que es paradójico si se tiene en cuenta la tendencia a la profesionalización de la función pública directiva. La libre designación conduce inexorablemente a la politización del funcionarios y

⁴² Urruticoechea Basozabal, E; “La frustrada y frustrante fiscalización económica local ante el tinglado inmobiliario”, ponencia presentada en el “Seminario Fiscalías de Medio Ambiente”, celebrado en el Centro de Formación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente –CENEAM-, en Valsain, los días 24 y 25 de septiembre de 2004.

⁴³ LÓPEZ BENITEZ, M., “Autonomía e independencia funcional de los Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional en la nueva regulación establecida por la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en FUENTETAJA PASTOR, J., (Dir.) *La Función Pública Local: Del Estatuto Básico a la Ley de Reforma Local de 2013*. Edit, Aranzadi, 2014. p. 151.

⁴⁴ Vid. GARCÍA MORGADO, H., “El alcance de los principios constitucionales de mérito y capacidad en sede de provisión, mediante libre designación de puestos asignados a funcionarios de carrera”, en *Revista el Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, núm. 3, 1995. p. 362.

esta politización es sumamente regresiva para la eficacia de la acción pública pues la alternancia de partidos en un régimen democrático implicará que cada nuevo gobierno que haya de formarse trate de sustituir a los funcionarios afines al gobierno anterior, y sobre todo a aquellos cuya función esencial es la de ejercitar los controles internos de legalidad y de fiscalización-económica. En todo caso, debemos considerar que es totalmente pernicioso para la gestión pública la traslación al aparato administrativo de la disciplina de partido, con lo que se correría el riesgo de que desapareciese la crítica interna generada dentro de la propia organización administrativa, que constituye una de las más estimables manifestaciones de las Administraciones públicas modernas constituidas por funcionarios profesionalizados⁴⁵.

Precisamente, en este sentido, Martínez Marín ha expresado con gran acierto que este sistema de provisión que trata de conjuntar la profesionalidad, como criterio determinante de la provisión, con la discrecionalidad política, imposibilita o, al menos, dificulta en rigor el control interno que los puestos de secretaría, intervención y tesorería han tenido y continúan reteniendo como una de las principales razones de su existencia, considerando que “desde el momento en que el presidente de la Corporación nombra o cesa libremente al habilitado, la función de cualquier control deja de tener consistencia en la medida en que la independencia es consustancial a la naturaleza del control”⁴⁶. No podemos olvidar que las presiones a las que están sometidos los funcionarios de habilitación de carácter nacional en el ejercicio diario de sus funciones determina que, en los supuestos de libre designación, la independencia y la objetividad requeridas para el adecuado desarrollo de sus funciones de control vayan diluyéndose hasta desaparecer en muchos casos, pues la amenaza siempre latente del cese pesa como una espada de Damocles sobre la cabeza de estos funcionarios.

VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

La introducción de la libre designación en el ámbito de las funciones reservadas ha supuesto la pérdida de la independencia funcional de los secretarios, interventores y tesoreros de Administración local, algo incompatible a todas luces con los motivos que justifican el mantenimiento de esta singular Escala de funcionarios. Con la libre designación aparece la figura del secretario/interventor colaborador del político que, en cierto modo, desplaza sus tradicionales funciones de control para convertirse en un engranaje más en el diseño, desarrollo y ejecución de políticas públicas. Como señala López Benítez, los secretarios e interventores constituyen piezas esenciales del

⁴⁵ LÓPEZ PINTOR, R., “El sistema político”, en JUAREZ, M. (Dir), *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*, Edit. Fundación FOESA, p. 565.

⁴⁶ MARTÍNEZ MARÍN, A. *Funcionarios Locales Con Habilitación: Pasado, Presente Y Futuro*, Edit. Tecnos, 1999. p. 154.

engranaje de la maquinaria administrativa municipal y provincial, al tiempo que resultan eficaces instrumentos de control interno de los actos y actuaciones de las Administraciones locales, funciones estrechamente compenetradas con la salvaguarda de los intereses públicos⁴⁷.

La libre designación en el ámbito de la habilitación estatal ha supuesto el ataque más grave a un sistema de función pública local articulado sobre la base de la necesaria imparcialidad de los funcionarios que ocupan los puestos más relevantes dentro de la Corporación; pues la objetividad y la imparcialidad del funcionario se configuran como los pilares sobre los que se sustenta el actual sistema de habilitación nacional, que se asienta en la garantía de manera generalizada en todas las Entidades locales del correcto desempeño y desenvolvimiento de cierto elenco de funciones que, por su trascendencia misma, rebasan el estricto interés local. La libre designación, en suma, conlleva la politización del funcionario y consecuentemente la pérdida de su imparcialidad, pues la amenaza constante del cese opera como un factor perturbador en el desempeño de sus funciones. La libre designación es un sistema que dificulta, cuando no impide, el rigor en el ejercicio de las funciones de control y fiscalización que tienen encomendadas estos funcionarios y se convierte en una amenaza a un modelo articulado precisamente para precisamente garantizar que quienes ejercen tales funciones no pudieran ser cesados por los políticos a quienes fiscalizan su actuación. Este principio, que tan claro vieron los administrativistas y los políticos de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, parece hoy verse cuestionado, porque es un modelo que no interesa a aquellos que detentan el poder político en nuestra Administración local. La libre designación desnaturaliza las funciones de control y pervierte todo el modelo de funciones públicas reservadas. Ahora bien, debemos reconocer que no faltan voces críticas al actual sistema de la libre designación, doctrinalmente es un sistema muy criticado, pero además desde algunos sectores políticos suele invocarse la necesidad de fortalecer el papel de los secretarios e interventores como mecanismos óptimos para poner freno a la corrupción y la libre designación constituye un obstáculo para este objetivo, pues esta forma de provisión determina que el habilitado estatal esté vinculado directamente a la vida de la autoridad política que lo nombró, convirtiéndose en una figura disfuncional al primar la confianza política sobre la profesional.

La generalización de la libre designación entre los funcionarios a los que legalmente se les encomienda las funciones de control de legalidad y fiscalización supone la pérdida de la independencia funcional de secretarios, interventores y tesoreros de

⁴⁷ LÓPEZ BENITEZ, M., “Autonomía e independencia funcional de los Funcionarios con Habilidad de Carácter Nacional en la nueva regulación establecida por la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en FUENTETAJA PASTOR, J., (Dir.) *La Función Pública Local: Del Estatuto Básico a la Ley de Reforma Local de 2013*. Edit, Aranzadi, 2014. p. 121.

Administración local, algo a todas luces incompatible con los motivos que justifican el mantenimiento de esta singular escala funcionarial. Con la generalización de la libre designación, los secretarios e interventores se convierten en funcionarios colaboradores, que desplaza sus tradicionales funciones de control para convertirse en un engranaje más en el diseño, ejecución y desarrollo de funciones públicas. Si la objetividad e imparcialidad se configuran como los pilares sobre los que se sustenta el sistema de la habilitación nacional, la libre designación de estos funcionarios quiebra el modelo, politiza al funcionario y perturba el desempeño de sus funciones, pues la amenaza latente del cese dificulta, cuando no impide, el rigor en el ejercicio de control interno.

Sin embargo, pese a la amenaza que ha supuesto para el colectivo de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, la generalización de este mecanismo de provisión en las grandes Corporaciones locales por los motivos expuestos anteriormente, la libre designación no fue cuestionada durante el debate parlamentario de la Ley de Medidas de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Ha tenido que ser la jurisprudencia la que ha ido “re-cortando” la amplia discrecionalidad que deja en manos de la Administración la redacción del art. 92 bis de la LRBRL. Así, la STS de 19 de septiembre de 2019 (Sala 3ª, Sección 4ª, recurso de casación 2740/2017), incide en la necesidad de una motivación adecuada en las resoluciones que ponen fin a estos procedimientos de libre designación estableciendo la necesidad de justificar las razones, los criterios esenciales o fundamentales, por los que ha sido preferido un candidato frente a otros, razones reconducibles a mérito y capacidad. Para tal fin deben identificarse los méritos considerados como prioritarios para decidir la preferencia determinante del nombramiento. Esa garantía de motivación se extiende también al cese del funcionario que fue nombrado por el procedimiento de libre designación, señalando que “al funcionario cesado debe dársele razón de por qué las razones de oportunidad, basadas en la confianza e idoneidad apreciada para el puesto y que llevaron a su elección, ya no concurren o si concurren qué otra circunstancia objetiva determina la pertinencia del cese”. En este sentido, si bien es cierto que la razón o razones del cese no serán enjuiciables en lo que tiene de libre apreciación, es exigible que se expliciten, “evitándose expresiones opacas, estandarizadas, que puedan encubrir una intención patológica por falsa, caprichosa o ajena a los requerimientos del puesto o a las exigencias de idoneidad profesional que llevaron a la elección”. Sentencias como la que acabamos de referir, evidencian la necesidad de replantear la adecuación a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad de una fórmula de provisión deficientemente regulada y a todas luces incompatible con las funciones encomendadas a los funcionarios de la Escala de habilitación de carácter nacional.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ RICO M., y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V. *Administración y Función Pública en España*, 2ª Edición, Edit. Dykinson, 1998.

ARROYO YANES, L.M., “Las técnicas de provisión de los puestos de trabajo en la función pública local”, en CASTILLO BLANCO, F (coord.) et al. *Situación actual y tendencias de la función pública española*, Edit. Comares, 1998.

BEATO ESPEJO, M.: “La libre designación a la luz de la doctrina jurisprudencial: garantía jurídicas”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 3, 1984.

BOIX REIG V., *Régimen Jurídico de la organización municipal. Estatutos del Concejal y del Funcionario*, 1ª Edición, Edit. TRIVIUM, 1991.

DE LA MORENA DE LA MORENA, L., “Selección de funcionarios y provisión de puestos de trabajo, según la jurisprudencia: desde la oposición libre a la libre designación, pasando por el concurso de méritos (II)”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 13, Quincena 15 - 29 Jul. 1999.

GARCÍA MORGADO, H., “El alcance de los principios constitucionales de mérito y capacidad en sede de provisión, mediante libre designación de puestos asignados a funcionarios de carrera”, en *Revista el Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, núm. 3, 1995.

GARRIDO FALLA, F.; *Reformas de la Función Pública*, Edit. TECNOS, Madrid, 1985.

GONZALEZ-HABA GUIADO, J.M.; “La nueva normativa sobre la Función Pública y sus derivaciones en el ámbito local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 231, 1986.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.; “Libre designación y funcionarios con habilitación nacional (Algunas reflexiones <<colaterales>>, tomando como excusa la STC 235/2000, de 5 de octubre, sobre el sistema de provisión de puestos denominado <<libre designación>>”, en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 16/2000, Edit. ARANZADI, S.A., 2000.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.; *Altos Cargos y Directivos Públicos. Un estudio sobre las relaciones entre la política y la administración en España*, 2ª Edición, IVAP, Oñate, 1998.

LÓPEZ BENITEZ, M., “Autonomía e independencia funcional de los Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional en la nueva regulación establecida por la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en FUENTETAJA PASTOR, J., (Dir.) *La Función Pública Local: Del Estatuto Básico a la Ley de Reforma Local de 2013*. Edit, Aranzadi, 2014.

LORENZO DE MEMBIELA, J.B.; *El Acceso y la Provisión de Puestos de Trabajo en la Administración Pública. Manual Práctico de Función Pública*. Edit. THOMSON-ARANZADI, 2005.

MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios Locales Con Habilitación: Pasado, Presente Y Futuro*, Edit. Tecnos, 1999.

MORELL OCAÑA, L., “Dirección de la Administración Pública por el Gobierno y garantías de imparcialidad administrativa”, en *R.A.P.* núm. 156. Septiembre-Noviembre 2001.

MORELL OCAÑA, L.; “Tratamiento jurisprudencial de la provisión de puestos de trabajo para Funcionarios con Habilitación estatal”, en *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. extraordinario, julio 1997.

MORREL OCAÑA, M.; *El sistema de confianza política en la Administración Pública*, Edit. Civitas, Madrid, 1994.

ORTEGA ALVAREZ, L., “La incidencia del desarrollo del Estado Autonomico sobre la concepción del sistema de la habilitación nacional”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 153. Septiembre-diciembre, 2000.

PAREJO ALFONSO, L.; “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, en *Documentación Administrativa*, núm. 218-219, abril-septiembre de 1989.

PÉREZ LUQUE, A.; *Provisión y pérdida de los puestos de trabajo de las Corporaciones Locales*, Edit. La Ley Actualidad S.A., 2005.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la Función Pública*, 13ª edición, Madrid, 2020.

SÁNCHEZ MORÓN, M., “«Libre» designación y «libre» cese en la función pública: los límites de la discrecionalidad”, en *Revista de Administración Pública*, 211, 2020.

URRUTICOECHEA BASOZABAL, F.; “La frustrada y frustrante fiscalización económica local ante el tinglado inmobiliario”, ponencia presentada en el “Seminario Fiscalías de Medio Ambiente”, celebrado en el Centro de Formación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente –CENEAM-, en Valsain, los días 24 y 25 de septiembre de 2004.