

## **XIV Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política**

### **GT 5. 12**

**Título: ¿Quieren los partidos políticos luchar contra la corrupción en la Administración Local?**

**AUTORA: Victoria Rodríguez Blanco**

Profesora de Ciencia Política de la Universidad Miguel Hernández. Licenciada en Derecho por la Universidad de Alicante y Licenciada en Ciencias Políticas por la UNED. Doctora en Ciencia Política. Sus líneas principales de investigación refieren a las complejas relaciones entre la política y la justicia y la importancia de los partidos en el sistema político.

[Victoria.r@umh.es](mailto:Victoria.r@umh.es)

**SUMARIO.** 1. Introducción. 2. Las funciones reservadas a los funcionarios de la administración local habilitados de carácter nacional. 3. La nueva regulación de 2018. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

**Palabras Clave:** Funcionarios habilitados de carácter nacional, partidos políticos, transparencia, control y legalidad de la Administración local.

## **1. Introducción.**

En marzo de 2018 se aprobó el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Existían muchas expectativas en esta reforma sobre el régimen jurídico de los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional debido a los múltiples casos de corrupción que se han dado en los últimos años en los ayuntamientos de nuestro país. También hay que considerar que desde el 2015 se asiste a una nueva composición política en el Congreso de los Diputados donde han obtenido representación partidos políticos que se presentaron a las elecciones con la bandera de la regeneración política.

Desde hace tiempo que la prestigiosa ONG Transparencia Internacional ha reclamado el fin de la libre designación de los habilitados de carácter nacional que el decreto mencionado no termina de suprimir.

El objeto de este trabajo será realizar un análisis constructivo, como medida necesaria para evitar la corrupción, sobre la necesidad de una menor capacidad de influencia de los responsables políticos respecto de los funcionarios que tienen encomendada la función principal de velar por la legalidad en el seno de las administraciones locales. Existe una dependencia política de estos funcionarios con una autoridad superior que hace difícil el cumplimiento de ciertas funciones por las presiones de distintos actores y pone en entredicho la independencia de las actuaciones de las corporaciones locales; (Fuentes y Gasó, 2015: 23). La reforma de la regulación jurídica de estos funcionarios ha sido incompleta por cuanto el legislador debería haber aprovechado la misma para suprimir la libre designación de estos empleados públicos en el ámbito de la administración local.

## **2. Las funciones reservadas a los funcionarios de la administración local, habilitados de carácter nacional.**

La Ley de Bases de Régimen Local establece una distinción entre los funcionarios con habilitación de carácter nacional respecto de los demás funcionarios. Y estos funcionarios de carácter nacional se regulan de un modo muy completo en el Real Decreto 128/2018 de 16 de marzo. Se deroga con este nuevo Decreto la normativa anterior, así el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, el Real Decreto 834/2003, de 27 de junio, por el que se modifica la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, el Real Decreto 522/2005, de 13 de mayo, por el que se modifican los requisitos para la integración de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional pertenecientes a la sub-escala de Secretaría-Intervención y demás disposiciones concordantes.

El artículo 2 señala que son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales las siguientes:

- a) Secretaría, que comprende la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- b) Intervención-Tesorería, referida al control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.
- c) Secretaría-Intervención, a la que corresponden las funciones de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo y las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

El artículo 3 desglosa las responsabilidades de la Secretaria: preparar los asuntos que han de ir al Pleno, la Junta de Gobierno o cualquier otro órgano colegiado, notificar las convocatorias, custodiar la documentación íntegra de los expedientes, asistir y levantar actas de los expedientes, además de la importante función de ser fedatario público y tener el monopolio del asesoramiento legal preceptivo.

El artículo 4 señala las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económica, presupuestaria y función de contabilidad. Las funciones de control

incluyen el control de subvenciones y ayudas públicas, informe de proyectos de presupuesto y modificación presupuestaria, llevar y desarrollar la contabilidad financiera, inspeccionar la contabilidad de organismos autónomos y empresas públicas de la entidad local, la gestión del registro contable de facturas, etc.

El artículo 5 refiere a las funciones de tesorería y recaudación, entre ellas, la titularidad y dirección de órgano pertinente, el manejo y custodia de los valores y fondos de la entidad local, satisfacer las obligaciones de la Entidad, la realización de cobros y pagos, la propuesta de concertación o modificación de operaciones de endeudamiento, etc. Todas estas funciones de legalidad, control económico y presupuestario se reservan a los funcionarios con habilitación nacional. No hace falta incidir en la transcendencia de las labores de estos empleados públicos para el control de la legalidad y el buen gobierno de la Administración local.

### **3. La nueva regulación de 2018.**

El artículo 1 del nuevo Decreto de marzo de 2018 establece que el objeto de la norma es el desarrollo del régimen jurídico de este tipo de funcionarios, la delimitación de sus funciones, la estructura y acceso y en su apartado d) incluye la forma de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional que será el concurso o el “sistema excepcional de libre designación”. Por tanto la libre designación se prevé como un modo excepcional de provisión. El artículo 27 del citado Decreto desarrolla el sistema de provisión y establece en su apartado a) que los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional se proveerán por concurso de méritos, que será el sistema normal de provisión y en su apartado b) se añade 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 entre funcionarios de la sub escala y categoría correspondiente en los siguientes supuestos, previstos en el artículo 92 bis de la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local:

1º. “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.

2º. En las Diputaciones Provinciales, Áreas Metropolitanas, cabildos y Consejos insulares.

3º. En las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Por tanto la extensión de la libre designación hace irreconocible el carácter excepcional de su aplicación. Ya que por remisión a dicho texto refundido, los municipios incluidos en el ámbito subjetivo de artículo 111 refiere a los municipios que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma y a los municipios que tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes. Así en la Comunidad Valenciana, pueden ser provistos mediante libre designación además de las tres Diputaciones Provinciales, los ayuntamientos de Alicante, Elche, Orihuela, Torrevieja, Castellón, Valencia, Gandía y Torrente. En el marco de una Ley integral contra la corrupción el líder de Ciudadanos en el Congreso justificó la necesidad de proteger a los funcionarios habilitados de carácter nacional de las presiones políticas para que pudieran hacer su trabajo sin trabas ni impedimentos<sup>1</sup>. Sin embargo el texto final del Decreto al que hacemos referencia no ha conseguido “proteger” de mecanismos legales a dichos servidores públicos. Los funcionarios de habilitación nacional son agentes públicos de prevención de la ilegalidad y de la corrupción (Fuentes i Gasó, 2015:24) pero la libre designación pone a prueba la lealtad a la legalidad y favorece presuntas ilegalidades.

Antes de las elecciones de diciembre de 2015 la prestigiosa ONG Transparencia Internacional presentó a los partidos políticos una batería de 40 medidas para luchar contra la corrupción estudiadas en la Comisión de Medidas legales y sociales y de ellas se destacaba las siguientes en cuanto a lo que venimos señalando:

- 1- La eliminación de los sistemas de libre designación de los cargos administrativos y de los puestos directivos que impliquen control de legalidad y el manejo de fondos o caudales públicos (medida 13).
- 2- Entre las propuestas específicas para la Administración Local, señalaba “la eliminación del sistema de libre designación de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local pasando a basarse su designación en los principios de mérito y capacidad para evitar que sean

---

<sup>1</sup> Puede verse el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 21 de febrero de 2017.

elegidos por los propios cargos electos a los que van a controlar, (medida 24).

El programa electoral de **Ciudadanos** con el que concurrió a las elecciones de diciembre de 2015 recoge eliminar la libre designación a la hora de cubrir los puestos de Secretario, Tesorero e Interventor y añade que su retribución y condiciones no podrán depender de los gobiernos municipales<sup>2</sup>. En el programa del 2019 vuelve a indicar que limitarán al mínimo los supuestos de libre designación para la provisión de puestos reservados a funcionarios en todas las administraciones públicas<sup>3</sup>.

El programa del **Partido Popular** no hace ninguna referencia a ello, ni el del 2015 ni el del 2019. El programa electoral 2015 del **Partido Socialista** si refiere en su página 85 a “la necesidad de reforzar la independencia de los órganos de control interno en las Administraciones Locales, de modo que el nombramiento y fijación de retribuciones del funcionariado de administración local con habilitación de carácter estatal no dependa de los órganos políticos a los que éstos deben controlar”<sup>4</sup>. Sin embargo en el de las últimas elecciones de 28 de abril de 2019 no refiere a ello y sólo habla de aprobar una Ley integral contra la corrupción que incluya la protección del denunciante<sup>5</sup>. El programa de **PODEMOS** de 2015 en la medida 234 propone garantizar la independencia de las personas que trabajan en la Administración Pública a través de promoción y el acceso mediante la aplicación de los principios constitucionales de mérito, igualdad y capacidad<sup>6</sup>. El programa electoral de 2019 no dice nada al respecto. Pese a todas estas intenciones programáticas de los principales partidos políticos que tienen representación en el Congreso, el texto final del Decreto de marzo de 2018 sigue permitiendo la libre designación para los funcionarios

---

<sup>2</sup> Página 222 del programa electoral de diciembre de 2015, puede verse en: <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/programa-electoral-ciudadanos-20D-2015.pdf>

<sup>3</sup> Medida 18 del Programa de las generales de 28 da abril de 2019; <https://www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral>

<sup>4</sup> <https://www.psoe.es/media-content/2016/05/PSOE-Programa-Electoral-2016.pdf>

<sup>5</sup> Página 166 del programa de 28 de abril: <https://www.psoe.es/media-content/2019/04/PSOE-programa-electoral-elecciones-generales-28-de-abril-de-2019.pdf>

<sup>6</sup> <https://lasonrisadeunpais.es/programa/> Sin embargo no hay referencias a este aspecto en el programa de abril de 2019.

habilitados nacionales en un gran número de entidades locales y además en administraciones que por su importante densidad poblacional, manejan elevados presupuestos y realizan gran atribución de funciones. Hay que resaltar que cuando se aprobó la norma referida, gobernaba el Partido Popular porque hasta junio de 2018 no se consumó la moción de censura que invistió presidente al Socialista Pedro Sánchez. Sin embargo llama la atención que el 14 de mayo de 2018 el Grupo Socialista propusiera la derogación de la disposición adicional quinta del Real Decreto al que estamos haciendo referencia en este trabajo, y no solicitara la derogación de la libre designación como forma de acceso a los puestos de secretario, interventor o tesorero<sup>7</sup>. Además en febrero de 2017 se abordó en el Congreso de los Diputados la propuesta de Ciudadanos de una ley integral contra la corrupción y protección de denunciantes que fue aprobada por todos los grupos políticos. Afecta a diversas disposiciones y se debatió la posibilidad de eliminar la libre designación de los funcionarios habilitados de carácter nacional y ningún grupo a excepción del proponente defendió la supresión, alegando precisamente justificaciones contradictorias a la finalidad de la norma<sup>8</sup>. Así en la enmienda 291 del Grupo Socialista se expone que no parece justificado que se prive a las administraciones locales de acudir a este procedimiento de revisión ni tampoco sustraer a las entidades locales la posibilidad de incoar expedientes sancionadores contra este tipo de funcionarios. El grupo PODEMOS en su enmienda número 181 justifica extrañamente que “la garantía de independencia de los puestos técnicos en la Administración Pública se vería mermada”<sup>9</sup>. Por tanto, se sigue permitiendo que puestos claves en la Administración Local sean provistos a través de la libre designación y que sean las mismas autoridades políticas las que puedan sancionar a los funcionarios de la Administración Local con habilitación nacional.

---

<sup>7</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados de 21 de mayo de 2018, nº 353.

<sup>8</sup> Sesión plenaria del Congreso de los Diputados de 21 de febrero de 2017.

<sup>9</sup> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-33-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-33-1.PDF)

#### **4. Conclusiones**

1. La libre designación no sólo representa una quiebra de los principios constitucionales de mérito y capacidad reconocidos en el artículo 103 de la Constitución sino que además debido a las funciones que por ley tienen atribuidas los funcionarios habilitados de carácter nacional, puede ser una puerta para que por ella se cuelen directrices políticas no estrictamente legales.
2. Llama la atención que se haya extendido las posibilidades de uso de la libre designación en un marco político donde nuevos partidos como PODEMOS o accedieron a las instituciones hace apenas unos años enarbolando la bandera de la regeneración política y proponiendo reformas contra la corrupción.
3. El Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, (COSITAL) propuso a través de Transparencia Internacional la supresión de la libre designación de estos funcionarios, por considerar que dichos nombramientos les hace vulnerables a presiones políticas de los superiores y se convierte así en una trampa para la transparencia.
4. Las funciones esenciales reservadas a estos funcionarios de asesoramiento, control económico- financiero y control de legalidad debieran por si mismas ser objeto de provisión por concurso- oposición y ajenas a toda influencia política, siempre y cuando queramos iniciar una cultura de la transparencia que evite la “politización de la administración” y se piense en reducir las posibilidades de la corrupción. Los mecanismos preventivos pueden limitar la discrecionalidad en el seno de la Administración y son necesarios para evitar malas prácticas y posibilitar un funcionamiento más eficaz de la Administración y la necesaria confianza ciudadana en las instituciones, es un indicador de calidad democrática del sistema político.

#### **5. Bibliografía**

- Cerrillo Martínez, A. (2011). “Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración Local”, *Anuario del Gobierno Local*, Nº 1, pp. 277-313.
- Fuentes i Gasó, J.R. (2015). “La función de regeneración democrática local de los funcionarios de habilitación con carácter nacional”, *REALA*, Nº 4.
- Pasquino, G. (2000). *La Democracia exigente*, Trad. González Rodríguez, P., Alianza, Madrid.

- Villoria, M., Y Jiménez, F. (2012). "La corrupción en España (2004-2010), datos, percepción y efectos", *Reis*, Nº 138, pp. 109-134.
- VVAA. (1990). *El régimen jurídico y económico de los funcionarios de la Administración Local*, editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

**Recursos Web:**

<https://www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral>

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-33-4.PDFo.es](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-33-4.PDFo.es)

<https://habilitados-nacionales.com/otro/la-libre-designacion/>

<https://hayderecho.expansion.com/2018/01/23/verdad-quieren-psoe-podemos-profesionalizar-despolitizar-la-administracion-local-analizamos-las-enmiendas-la-ley-integral-lucha-la-corrupcion-proteccion-los-denuncia/>

<https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa-electoral-elecciones-generales-2019.pdf>

<https://www.psoe.es/media-content/2019/04/PSOE-programa-electoral-elecciones-generales-28-de-abril-de-2019.pdf>

[https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/11/40\\_medidas\\_electorales\\_partidos\\_prevenir\\_corrupc.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/11/40_medidas_electorales_partidos_prevenir_corrupc.pdf)