

MORELL OCAÑA, L:
El sistema de la confianza política en
La Administración Pública
(Editorial Cívitas, Madrid, 1994)

POR PEDRO MORENO BRENES*

1. Si la materia propia del régimen público no ha suscitado normalmente una atención generalizada de la doctrina, aún menos, el estudio de una singular esfera de aquélla, como es, la que basa su relación jurídica con las Administraciones Públicas en la confianza que les otorga quienes obtengan la titularidad del poder político en cada momento, y que, tal como muestra el profesor Morell en su obra, adopta distintas formas, cubriendo todas ellas el amplio abanico que va desde el gobierno (o gobiernos autonómicos) a los funcionarios que ocupan puestos de trabajo que impliquen libre designación.

Uno de los méritos de esta obra, entre otros, estriba en haber conseguido ofrecer una panorámica completa y fundamentada de esa compleja maraña jurídica que hoy día constituye las relaciones de empleo público basada en la confianza, pero a mi juicio, se fuerza demasiado el intento de establecer un fundamento y naturaleza unitario para este conjunto de figuras, ya que Morell Ocaña, en el capítulo uno de la obra, traza un triple nivel de confianza.

El que se podría calificar como de confianza originaria y que deriva de la participación política indirecta, constituido por el Presidente del Gobierno, los presidentes de las Comunidades Autónomas y las de las Corporaciones Locales, ya que el status jurídico de los parlamentarios se regula por el derecho parlamentario y la legislación electoral al no existir relación de empleo con las Administraciones Públicas; sin embargo Morell, aun admitiendo que los miembros electos de las Corporaciones Locales se encuadran en el nivel de confianza originaria, incluye este supuesto en el estudio que nos ocupa, ya que considera que el resto de los supuestos antes mencionados se relacionan con la Administración "meramente instrumental", mientras que en el caso de los miembros electos de las Comunidades Autónomas, éstos ocupan cargos administrativos. En mi opinión sólo cabía excluir aquellos supuestos de concejales o diputados provinciales que no ocupan delegaciones otorgadas por el Presidente de la Corporación, ya que en este caso es difícil calificar su cargo administrativo, ya que como admite el propio profesor Morell, la Administración Local tiene poderes limitados sobre los cargos electos en su condición de tal.

Un segundo nivel estaría constituido por las relaciones de confianza derivadas; aquí la confianza no surge de un proceso electoral, sino de la designación de cualquiera de las mencionadas en el otro apartado.

* Universidad de Málaga.

Éste es el caso de los integrantes del Consejo de Ministros. El Consejo de Gobierno o las Comisiones de Gobierno, los Consejos de Gobierno o las Comisiones de Gobierno de los Entes Locales. Por último, el libro reseñado perfila un nivel de derivación ulterior de la confianza, que se corresponde con el grueso de relaciones de empleo público que centran la atención del estudio: Altos Cargos (con exclusión de los antes mencionados), personal eventual, puestos de libre designación entre funcionarios, así como una figura cada vez más utilizada, como es la relación laboral de Alta Dirección en el ámbito de las Administraciones Públicas.

Termina el profesor Morell esta "parte general" del estudio estableciendo una acertada relación de notas que caracterizan a las relaciones de empleo basadas en la confianza: la disponibilidad sobre el vínculo por el cual lo crea, carácter fiduciario y temporalidad de aquél.

2. La obra recensionada organiza su exposición distinguiendo las relaciones de empleo en el ámbito estatal y autonómico y el ámbito de las Corporaciones Locales; en mi opinión sería más sistemático un desarrollo que atiende más a la clase de relación que a la Administración a quien se sirve, ya que a la postre, no existe mucha similitud entre el Régimen Jurídico de los Altos Cargos del Estado (cuyo régimen de incompatibilidades ha sido recientemente modificado) con el de las Comunidades Autónomas, donde como es el caso de Castilla La Mancha, se ha llegado a imponer la publicación de sus relaciones de patrimonio e intereses, deduciendo del estudio de la legislación autonómica singularidades en cuanto al ámbito y régimen jurídico de los Altos Cargos, lo que complica cualquier tratamiento unitario de la materia.

El personal eventual recibe un tratamiento escaso a mi juicio, dada la trascendencia que esta clase de personal, funcionario de empleo en la terminología de la reforma de 1964, está adquiriendo en el ámbito de nuestras Administraciones Públicas, que va en inversa proporción a la nula atención doctrinal que ha merecido. Por otra parte, se debe destacar que esta figura quizás expresa de manera más descarnada la fundamentación de la confianza como único y exclusivo criterio a tener en cuenta en el nacimiento y extinción de la relación jurídica en cuestión, ya que no se tiene que dar la nota política que tiene la confianza otorgada a los Altos Cargos ni la condición de funcionarios que es exigible en los casos de libre designación para puestos de trabajo reservado a funcionarios de carrera.

En mi opinión, no hubiese resultado ocioso abordar la figura del funcionario interino, ya que, aún cuando formalmente no basa su relación en la confianza, la grave problemática que en algunas Comunidades Autónomas ha generado su creciente número, nos ha demostrado que en la práctica ha existido (con sus lógicas excepciones) mucho de confianza y poco de mérito y capacidad en su reclutamiento.

Se estudia en el libro —con una magnífica introducción sobre las notas características del funcionariado— el régimen jurídico de la libre designación para puestos de funcionarios, con una especial atención a la reforma del régimen de provisión de los puestos reservados a funcionarios de Administración

Local con habilitación de carácter nacional que permite la libre designación para los puestos de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Diputaciones, Cabildos y Consejerías Insulares, Ayuntamientos, Capitales de provincias y municipios con población superior a 100.000 habitantes. Referir, que al profesor Morell —en opinión que suscribo íntegramente— le merece una valoración negativa, pues como se señala en el libro "...Difícilmente se puede lograr, la imprescindible imparcialidad si se coloca a éstos (los habilitados Nacionales) bajo la exigencia de un lealtad personal..."

Destaca la monografía objeto de esta recensión que cada vez con más frecuencia se utiliza en el ámbito de las Administraciones Públicas la figura de las relaciones de Alta Dirección, para a continuación intentar encajar las notas distintivas de esta relación laboral especial con las características propias de la función directiva en las Administraciones Públicas, en todo caso se podría añadir que la normativa vigente desconoce cualquier régimen singular de aplicación de las Relaciones laborales de alta dirección en el ámbito de las Administraciones Públicas, salvo en la legislación Presupuestaria para eliminar o limitar los efectos indemnizatorios de la extinción de este contrato.

En el capítulo III, entre otros aspectos, se aborda el régimen de los cargos electos en las Corporaciones Locales, destacando el autor las notas que caracteriza la función de los miembros de las Corporaciones Locales, como son: no sometiendo a mandato imperativo, voluntariedad, y temporalidad, tratado a constitución la interesante problemática de la dedicación y por tanto la profesionalización de determinados cargos electivos, concejales o diputados provinciales, en atención a la opción que la Ley 7/85 permite para una dedicación exclusiva o la compatibilidad del cargo con la profesión del miembro de la corporación; en este último supuesto el autor centra su atención en la problemática de si es posible la aplicación a los cargos electos locales del RD 236/88, sobre indemnizaciones por razón del servicio, planteando Morell la no vigencia del mismo para Diputados Provinciales o Concejales, ya que el citado texto tendría como destinatarios a los empleados públicos, en cualquiera de sus modalidades, pero no a los cargos antes mencionados; en mi opinión el problema no exige mayor discusión en la medida en que el artículo 75.2 de la Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local, determinan que las indemnizaciones serán percibidas por los miembros de la Corporación en la cuantía y condiciones que acuerde el Pleno, por lo que será éste quien regule la materia, sin descartar, que se limite a reproducir el texto del RD 236/88.

Sin embargo, entiendo que es discutible el planteamiento que el profesor Morell realiza en cuanto al régimen de los cargos electos cuando tengan dedicación exclusiva, ya que el autor considera razonable la posibilidad ofrecida por el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales (Artículo 13) por el que se permite la compatibilidad, cuando así lo apruebe el Pleno, con actividades privadas, al amparo del concepto jurídico indeterminado de "dedicación preferente"; el fundamento social al que se apela en el libro es la desigualdad que se podría producir entre los funcionarios o laborales fijos y sus correspondientes derechos a la reserva de puestos de trabajo y las que

desempeña una actividad profesional o empresarial, que tendría que realizar su anterior actividad económica, tras cesar en su actividad con cargo local con dedicación exclusiva, pero a esto cabe objetar que la voluntariedad que impregna el desempeño de este cargo en exclusiva determina la exigencia de aceptación por el interesado, a lo que cabría unir que en el ámbito estatal y autonómico los altos cargos —la figura que guarda más analogía con la que nos ocupa— se someten a un riguroso régimen de incompatibilidades (véase la reciente Ley 16/95 de 11 de Marzo, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, art. 2 y 4) que en algún supuesto llega a la exigencia de publicar de los Boletines Oficiales de la relación de Bienes e Intereses, como ocurre con los Altos Cargos y personal eventual en Castilla La Mancha.

En mi opinión, una vez atribuidos a las Corporaciones una atribución indeterminada para permitir compatibilizar actividades remuneradas con la dedicación exclusiva tal como hace el artículo 13.3 del ROF, hubiera sido más conveniente someter a dichos cargos a un régimen de dedicación absoluta, y permitir, en sintonía con la mayoría de las normas reguladoras de los Altos Cargos, la mera administración del patrimonio familiar y personal, y las actividades de producción y creación literaria, artística, científica o técnica.

Para terminar con este aspecto, las consideraciones del autor tendría que derivar en el planteamiento, para futuras obras en esta materia, de la necesidad de regular (previa creación formal) de la figura de los Altos Cargos en el ámbito Local, pues como bien afirma Morell la dedicación exclusiva hace nacer una "relación de empleo ajena al círculo propiamente corporativo..." y sin embargo el legislador no ha culminado esta profesionalización de determinados cargos locales con el reconocimiento de la existencia legal de unos cargos políticos que son tributarios de una regulación hasta ahora inexistente y que genere un alto nivel de confusión. Para el reconocimiento legal de la AA.CC. locales no obsta la naturaleza de cargo electivo de Concejales y Diputados Provinciales, ya que, por ejemplo, a nivel estatal el cargo de Senador o Diputado es compatible con el de Ministro y el de Secretario de Estado, a lo que hay que unir, en mi opinión la necesidad de integrar en el ámbito de la figura del Alto Cargo Local aquellos cargos directivos de carácter político que estén reservados a las distintas modalidades de empleados públicos pero tampoco sean Concejales o Diputados Provinciales con delegaciones, me refiero en concreto a cargos como gerentes, directores de Área, etc, que en el ámbito estatal y autonómico serían los equivalentes a la Subsecretaría, Secretarías Generales Técnicas, Directores Generales o Presidentes de Organismos Autónomos. De esta forma se sometería a estos puestos a un régimen uniforme y se evitaría la utilización del personal eventual (con amparo legal en el artículo 176 del Texto Refundido del Régimen Local) pero que no se corresponde con la naturaleza de las funciones a desempeñar, así como cada vez más frecuente recurso a la relación laboral especial de Alta Dirección, que considero que, por sus especiales características no encaja en el marco de las Administraciones Públicas, donde existen, como ya se ha comprobado, suficientes relaciones de empleo público que permiten el ejercicio de funciones directivas.

Se cierra la obra con un análisis crítico sobre las distintas relaciones de empleo público basadas en la confianza, advirtiendo el autor que se podría estar vulnerando los límites constitucionales para la garantía de profesionalidad en la Función Pública, opinión que comparto íntegramente, lo que no impide que a mi juicio, la tarea del legislador debe centrarse en la delimitación precisa de los empleos públicos basados en la confianza política, evitando situaciones de ambigüedad, y otorgando al poder político, en ese marco, todas las posibilidades de elección, pues esta es la mejor manera de evitar la tentación de convertir en funcionarios a los que no lo son ni con la excusa de que necesitan impregnar de la dirección política gobernante a la correspondiente actividad administrativa.